

ANALISIS CSIS

Refleksi Masa Depan ASEAN

Tinjauan oleh Generasi Muda

PENGANTAR REDAKSI

ARTIKEL

- Perubahan-perubahan Politik Domestik ASEAN dan Tantangan Modernisasi
- Ekonomi Politik dari Kerja Sama Ekonomi ASEAN Sepuluh
- Memajukan Budaya ASEAN sebagai Landasan Kerja Sama Regional
- Masa Depan Kerja Sama Keamanan ASEAN: Tantangan bagi Pengembangan *ASEAN Regional Forum*

- Upaya Indonesia Menciptakan Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara (KBSN-AT): Tantangan Politik Luar Negeri
- Peran Indonesia dalam Satu Asia Tenggara
- Perkembangan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN dan Pengaruhnya terhadap Indonesia

TIMBANGAN BUKU

- Kilas Balik Revolusi: Cermin Dinamika Manusia Indonesia



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXV, NO. 5, SEPTEMBER-OKTOBER 1996

Daftar Isi

Pengantar Redaksi 340

Artikel

- Perubahan-perubahan Politik Domestik ASEAN dan Tantangan Modernisasi
Kusnanto Anggoro 343
- Ekonomi Politik dari Kerja Sama Ekonomi ASEAN Sepuluh
Awani Irewati 355
- Memajukan Budaya ASEAN sebagai Landasan Kerja Sama Regional
Syamsul Hadi 366
- Masa Depan Kerja Sama Keamanan ASEAN: Tantangan bagi Pengembangan *ASEAN Regional Forum*
Yulia Diniastuti 374
- Upaya Indonesia Menciptakan Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara (KBSN-AT): Tantangan Politik Luar Negeri
Yuri O. Thamrin 382
- Peran Indonesia dalam Satu Asia Tenggara
Edy Prasetyono 395
- Perkembangan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN dan Pengaruhnya terhadap Indonesia
Sukarna Wiranta 407

Timbangan Buku:

- Kilas Balik Revolusi: Cermin Dinamika Manusia Indonesia
Sabam Siagian 421

Pengantar Redaksi

PERAN ASEAN semakin penting karena pembangunan ekonomi dan perbaikan sosial yang dilakukan oleh negara-negara anggotanya. Menurut *Kusnanto Anggoro* solidaritas antar negara anggota ditentukan oleh berbagai faktor antara lain kesamaan persepsi dalam mengantisipasi tuntutan kerja sama ekonomi yang lebih luas, persepsi keamanan dan viabilitasnya untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing negara anggota. Indonesia dan Malaysia akan cenderung memainkan peran yang lebih besar di panggung politik. Perkembangan ekonomi dan dinamika politik akan menyebabkan relativisasi ASEAN sebagai instrumen politik luar negeri.*

Kendati masih menghadapi berbagai kendala, *Awani Irewati* mengemukakan bahwa prospek ASEAN dengan ASEAN Sepuluh-nya tampak cerah. Di tingkat Asia Tenggara identitas ASEAN semakin menonjol dan berupaya mengadakan hubungan erat dengan negara lain seperti Laos, Kamboja dan Myanmar. Di tingkat Asia Pasifik ASEAN berupaya mengintegrasikan kekuatan ekonominya guna meningkatkan kekuatan tawar-menawarnya dalam ruang lingkup kerja sama ekonomi yang lebih luas. Dengan semangat kerja sama yang erat antar anggotanya itulah diharapkan posisi ASEAN Sepuluh dalam ruang lingkup APEC akan kuat.

Di tengah maraknya regionalisme dan perdagangan global, tak ada lagi negara di Asia Tenggara menginginkan keberadaannya terpencil dari dinamika kemajuan kawasan ini. Semua melihat semakin pentingnya bekerja sama dalam organisasi ASEAN. Kesinambungan dan kohesivitas ASEAN akan terus dioptimalkan, dalam pandang-

*Enam dari tujuh artikel yang disajikan secara berturut-turut dalam penerbitan ini, sudah didiskusikan dalam "Seminar Refleksi Masa Depan ASEAN: Tinjauan Oleh Generasi Muda", yang diselenggarakan oleh CSIS, pada tanggal 24 April 1996 di Jakarta.

an *Syamsul Hadi*, jikalau dikuatkan dan diperdalam dengan kerja sama kebudayaan. Sebab menghadapi globalisasi bagaimanapun ada keperluan menemukan orientasi kultural yang dapat mengkonversikan seluruh komponen bangsa-bangsa anggotanya menjadi suatu komunitas. Berprosesnya jalinan kultural demikian membangun ikatan psikologis dan semangat emosional yang intens sehingga eksistensi dan kerja sama ASEAN terus dapat terpelihara. Memajukan kerja sama kebudayaan dalam ASEAN ini harus dilakukan bukan hanya oleh pemerintah, melainkan juga oleh masyarakat. Antara lain ialah kerja sama menghadapi revolusi informasi, dialog kebudayaan antar negara, penerjemahan karya sastra bermutu dari negara anggota yang lain, kerja sama pendidikan: pertukaran pelajar/mahasiswa dan kerja sama antar universitas.

Menurut *Yulia Diniastuti* ASEAN Regional Forum (ARF) merupakan komponen baru dalam kerja sama keamanan ASEAN yang dicetuskan dalam pertemuan ASEAN Ministerial Meeting ke-26 tahun 1993 guna mengantisipasi berbagai perubahan dan ketidakpastian yang muncul dalam era Pasca Perang Dingin. Keanggotaan ARF diwakili oleh para menteri luar negeri dari 18 negara, yakni ketujuh anggota ASEAN, negara-negara mitra dialog (Amerika, Australia, Jepang, Kanada, Korea Selatan, Masyarakat Eropa dan Selandia Baru), serta negara pengamat ASEAN (Laos dan Papua New Guinea) dan dua tamu (Cina dan Rusia). Yang menjadi persoalan pokok ialah mekanisme apa yang perlu dikembangkan untuk dapat mengendalikan dan memecahkan konflik yang sekiranya muncul. Kiranya perlu dilembagakan sarana-sarana jalur komunikasi pada tingkat pejabat tinggi dan pimpinan negara sehingga pengertian dan keterbukaan antar elit dapat terbina.

Pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Asia Tenggara (KBSN-AT) disoroti oleh *Yuri O. Thamrin* sebagai "tujuan inti" mengingat kaitannya dengan *national survival*. Ia bisa menghilangkan adanya pacuan senjata nuklir di kawasan, maka sumber-sumber ekonomi yang terbatas dapat sepenuhnya dimanfaatkan untuk pembangunan nasional. KBSN-AT akan berperan untuk: (1) meningkatkan keamanan negara-negara di kawasan; (2) mencegah proliferasi dan kompetisi senjata nuklir; dan (3) mencapai tujuan pengendalian dan perlucutan senjata di tingkat global demi memantapkan perdamaian dunia. Perlu dipikirkan kemungkinan perumusan resolusi Traktat KBSN-AT di forum sidang Majelis Umum PBB, diikuti lobi-lobi guna mengusahakan dukungan yang luas. Dukungan masyarakat internasional akhirnya bermanfaat mendorong negara-negara nuklir mau memberi pengakuan pada KBSN-AT.

Edy Prasetyono mengemukakan bahwa sejak pembentukannya di tahun 1967, para pendiri ASEAN sudah menyadari bahwa stabilitas dan keamanan kawasan Asia Tenggara hanya dapat dicapai bila semua negara di kawasan tersebut ikut dilibatkan. Seben-
tar lagi akan muncul ASEAN Sepuluh yang berarti bahwa semua negara di kawasan ini sudah akan dilibatkan. Harus diakui bahwa peran Indonesia sebagai negara terbesar dalam mengatasi berbagai masalah yang muncul amatlah besar, terlebih dalam usahanya untuk mempertahankan agar ASEAN tetap solid kendati masing-masing negara

anggota memiliki tingkat hubungan yang lebih menyebar dengan negara-negara besar di Asia Pasifik. Masih banyak yang harus dilakukan Indonesia terutama dalam mengadakan dialog dengan sesama negara anggota maupun dengan negara-negara Asia Pasifik lainnya.

Dalam kerja sama perdagangan bebas ASEAN *Sukarna Wiranta* menyoroti bahwa perdagangan ASEAN-dunia luar memperlihatkan peningkatan yang cukup pesat, sedangkan perdagangan intra ASEAN meningkat jauh lebih pesat. Perdagangan intra ASEAN memang bermanfaat bagi semua negara anggotanya, hanya manfaatnya bagi masing-masing anggotanya berbeda dan tidak proporsional. Kalau dalam perdagangan intra ASEAN Singapura paling diuntungkan, justru Indonesia memiliki proporsi manfaat yang rendah saja. Untuk meningkatkan proporsi manfaat itu Indonesia harus dapat berperan lebih aktif dalam kerja sama ASEAN dengan terus-menerus menggulirkan deregulasi di sektor riil yang menyangkut bidang perizinan, perdagangan dan industri yang diikuti sektor moneter dan fiskal (pajak). Begitu pula dilakukan berbagai upaya menciptakan iklim yang kondusif untuk peningkatan investasi.

Septermber 1996

REDAKSI

Perubahan-perubahan Politik Domestik ASEAN dan Tantangan Modernisasi

Kusnanto Anggoro

Pertumbuhan ekonomi yang berhasil dipertahankan selama beberapa dasawarsa di negara-negara ASEAN telah membawa pengaruh besar bagi struktur ekonomi negara-negara itu, dengan perkecualian Singapura dan Brunei Darussalam. Mereka yang dalam dasawarsa 1970-an mengandalkan sektor tradisional (pertanian), kini mulai bertumpu pada sektor modern (industri manufakturing dan jasa). Perubahan struktur ekonomi itu disertai pula dengan mobilitas sosial yang lebih tinggi (urbanisasi, literasi, dan konsumsi media) dan, sebagai akibatnya, tuntutan partisipasi yang lebih besar dalam kehidupan politik. Modernisasi merupakan tantangan bukan hanya bagi masing-masing negara ASEAN melainkan juga bagi masa depan kerja sama ASEAN dan regionalisme Asia Tenggara. Di sebagian besar negara ASEAN, dapat diperkirakan bahwa itu akan banyak diwarnai oleh dinamika elit politik dan ekonomi dalam suatu sistem yang semakin pluralistik.¹

Kerangka Pemikiran: *Variables, Process, Outcomes*

Banyak pengamat berpendapat bahwa stabilitas regional yang sebagian di antaranya merupakan salah satu keberhasilan kerja sama ASEAN, telah memberikan ruang gerak lebih besar bagi negara-negara anggotanya untuk mencurahkan perhatiannya pada pembangunan nasionalnya. Namun tidak banyak yang menulis bahwa sejak terbentuknya ASEAN tahun 1967, stabilitas domestik telah menciptakan iklim yang kondusif untuk memperkuat kerja sama regional yang stabil. Hubungan kausal antara stabilitas domestik suatu negara dan keadaan suatu kerja sama regional (internasional) di mana negara itu menjadi anggotanya, atau secara lebih spesifik bagaimana tekanan-tekanan domestik mempengaruhi tingkah laku negara dalam kerja sama itu, merupakan suatu hal yang barangkali tidak

¹Lihat, Jusuf Wanandi, "ASEAN's Domestic

Political Developments and Their Impacts on Foreign Policy", *The Pacific Review* 6, no. 3 (1995): 440-59.

mengikuti pola tertentu. Kerja sama antara negara yang menganut sistem politik demokrasi maupun semi demokrasi mungkin memang tidak banyak bedanya.

Politik luar negeri merupakan salah satu instrumen dari politik domestik. Karena alasan ideologikal maupun praktikal, kecenderungan dinamika politik domestik suatu negara akan mewarnai perubahan kebijakan luar negeri negara itu. Dengan kata lain, dinamika hubungan antar negara, apakah itu akan bersifat konfliktual atau kerja sama, akan dipengaruhi oleh perubahan kebijakan luar negeri dari anggota (sub)sistem internasional itu. Banyak contoh yang dapat disebut. Pergantian rejim Orde Lama oleh Orde Baru di Indonesia merupakan faktor penting di balik berakhirnya konfrontasi Indonesia-Malaysia yang kemudian membidani lahirnya ASEAN pada tahun 1967. Tumbangnya rejim komunis di Uni Soviet dan Eropa Timur dan pergantian rejim Mao oleh rejim Deng di Cina yang membawa pengaruh besar pada hubungan Timur-Barat adalah contoh mutakhir perubahan domestik suatu negara yang dapat mewarnai dinamika hubungan internasional.

Sebab itu, memahami politik domestik sesuatu atau sekelompok negara bermanfaat untuk memahami pola kerja sama internasional karena beberapa alasan. *Pertama*, dinamika politik domestik seringkali mengisyaratkan bagaimana agregasi preferensi kelompok-kelompok masyarakat mewarnai kepentingan nasional. Manfaat atau biaya yang harus ditebus dari suatu kesepakatan antar negara-negara, seperti persetujuan pengendalian senjata dan liberalisasi perdagangan, misalnya, akan ditentukan oleh bagaimana agregasi kepentingan dan artikulasi

politik dari konstituensi sosial politik yang mendukung suatu pemerintahan.

Kedua, komitmen dan konsistensi suatu pemerintahan pada kesepakatan internasional ditentukan hingga tingkat tertentu oleh sejauh mana pemerintahan itu mampu meneguhkan otoritasnya pada konstituensi politiknya. Ini terlihat misalnya pada kasus perdagangan internasional (WTO), persetujuan minyak Amerika-Inggris (*Anglo-American Oil Agreemenet*), Masyarakat Pertahanan Eropa (*European Defence Community*), koordinasi keuangan Eropa (*European monetary coordination*) tahun 1970an, kegagalan ratifikasi SALT II (1979). Di Amerika Serikat, penundaan ratifikasi START II sebagian di antaranya disebabkan oleh ketidakstabilan rejim *post*-Soviet Rusia.

Satu hal yang menarik adalah bahwa gejala perkaitan (*linkages*) itu terjadi terutama di negara-negara demokrasi, di mana preferensi dan agregasi kepentingan kelompok-kelompok sosial, ekonomi dan politik mempengaruhi, bahkan seringkali menentukan, perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan. Sebab yang paling penting adalah adanya "kontrak politik" antara elit dan konstituensi politiknya. Suatu pemerintahan memperoleh legitimasi atas kekuasaannya dalam merumuskan kebijakan-kebijakan negara karena kemampuannya untuk menampung aspirasi kepentingan masyarakatnya.

Di negara-negara semi-demokrasi, penafiran tentang apa yang dimaksud dengan "kepentingan nasional", dan bagaimana kebijakan tertentu untuk memenuhi tuntutan itu, sepenuhnya menjadi *privilege* elit politik. Namun ini lebih merupakan asumsi dan *conventional wisdom* daripada kenyataan. Ber-

bagai studi menunjukkan bahwa elit politik dalam sistem politik tertutup seperti Uni Soviet, Cina dan beberapa sistem politik otoriter yang lain, ternyata tidak kebal terhadap pengaruh dinamika politik domestik. Karena elit itu relatif terpisah dari kepentingan masyarakatnya, maka kaitan perubahan atau kesinambungan politik domestik dengan perubahan kebijakan luar negeri terjadi dalam ruanglingkup yang lebih sempit dan tidak langsung dibanding apa yang dapat terjadi pada sistem politik demokrasi. Dinamika domestik mungkin memang tidak merupakan bentuk persaingan antar partai atau antar kelompok-kelompok kepentingan yang bebas (*autonomous and independent interest groups*), melainkan terbatas pada pembelahan antar elit dalam badan-badan pengambil dan perumus kebijakan (*decision and policy making bodies*).

Sebab itu menjadi jelas bahwa perbedaan pengaruh struktur politik domestik, katakan sistem politik demokrasi dan semi demokrasi atau otoriter, pada kebijakan luar negeri suatu negara terletak pada derajat pengaruh dan banyaknya pelaku yang terlibat dalam perumusan kebijakan.² Organisasi seperti Kamar Dagang (*Chamber of Commerce*) dan kalangan militer hingga tingkat tertentu membatasi peranan pemerintah dan mewarnai batas-batas kerja sama antar negara. Para perunding di forum internasional, misalnya, seringkali harus melakukan perundingan secara simultan dengan rekanan internasional dan dengan konstituensi politik domestiknya.

²Pembahasan teoretikal lebih rinci lihat, misalnya, Joe D. Hagan, "Regimes, Political Opposition and the Comparative Analysis of Foreign Policy", Hermann et al, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, 339-365.

Beranjak dari pemikiran itu, pertanyaan lebih lanjut adalah perubahan domestik seperti apa yang dapat mempengaruhi arah, substansi dan prioritas kebijakan luar negeri suatu negara. Jawaban atas pertanyaan itu akan memerlukan pemahaman mengenai beberapa faktor. *Pertama*, bagaimana "keberhasilan" pembangunan ekonomi telah disertai oleh diferensiasi pelapisan sosial yang mempunyai nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan baru. Kemampuan suatu pemerintahan menjawab persoalan itu berkaitan dengan legitimasinya sebagai lembaga negara yang mempunyai otoritas dalam merumuskan kebijakan publik (*public policy*).

Kedua, bagaimana perubahan sosial itu, bersama dengan transformasi struktur ekonomi, memberi warna pada perkembangan sistem politik. Salah satu konsekuensi dari modernisasi dan mobilitas sosial itu adalah meningkatnya tuntutan akan partisipasi politik.³ Diferensiasi sosial dan ekonomi dengan sendirinya membuka peluang munculnya kelompok-kelompok kepentingan tertentu sebagai pelengkap maupun alternatif institusi politik yang ada. Pendek kata, dalam suatu sistem politik yang semakin pluralis, kepentingan nasional merupakan jumlah sinergetik kepentingan *interest group*. Sebagai akibatnya, pemerintah dapat menghadapi masalah otoritas.

Ketiga, bagaimana alih generasi, termasuk suksesi kepemimpinan dan munculnya elit baru, akan mempengaruhi perumusan mengenai *national preferences* dan *national priorities*, termasuk orientasi kebijakan luar

³Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), 58-9.

negeri. Generasi baru mempunyai latar belakang, keyakinan, lingkungan politik, dan gaya diplomasi yang berbeda dari apa yang dimiliki para pendahulunya. Robert Keohane menulis bahwa kerja sama akan dapat dibangun, dan dipertahankan, "jika pelaku-pelaku menyesuaikan tingkahlaku mereka pada preferensi aktual dan *anticipated* dari pelaku yang lain melalui proses koordinasi kebijakan".⁴

Dua faktor yang disebut pertama, yaitu legitimasi dan otoritas, dengan sendirinya akan mempengaruhi tingkat kerawanan atau fragmentasi suatu pemerintahan, yang pada gilirannya dapat mempengaruhi komitmen dan konsistensi rejim itu dalam melaksanakan kesepakatan-kesepakatan kerja sama regional dan internasional. Faktor yang disebut kemudian, proses pergantian generasi dan pembentukan elit baru, akan mempunyai pengaruh dalam kerja sama regional dan/atau internasional.⁵ Misalnya, perbedaan kecepatan alih generasi akan mempengaruhi hubungan interpersonal antar pemimpin-pemimpin ASEAN yang untuk sekian lama telah memainkan peranan penting untuk membina saling pengertian ASEAN.

Tidak semua isu kerja sama antar negara akan dipengaruhi oleh perubahan domestik. Lebih dari itu, sampai sejauh mana perubahan-perubahan itu dapat mempengaruhi kohesifitas dan keandalan suatu hubungan antar negara, termasuk ASEAN sebagai suatu institusi kerja sama regional,

akan dipengaruhi oleh dua faktor penting. Pertama adalah *initial conditions*, misalnya pengaturan kerja sama dan pola hubungan yang telah mapan. Ini dapat meliputi nilai, struktur dan proses yang sudah diterima, termasuk persetujuan tertulis. Di negara-negara ASEAN, hal itu dapat dilihat dari beberapa gejala, misalnya bilateralisme sebagai pilar kerja sama ASEAN, prinsip organisasi longgar dan gradualisme, konsensus dan kerja sama berdasarkan *the lowest common denominator* dan rumusan (7-X). Kedua adalah perubahan lingkungan regional dan global, termasuk kemungkinan perluasan ASEAN Sepuluh, konfigurasi kekuatan di Asia Pasifik, dan dinamika ekonomi internasional.

Modernisasi, Legitimasi dan Otoritas

Modernisasi merupakan suatu proses transformasi, suatu perubahan masyarakat dalam segala aspeknya. Di bidang ekonomi, modernisasi ditandai oleh antara lain berlangsungnya industrialisasi.⁶ Dalam bidang sosial, transformasi itu dapat dilihat dari terjadinya diferensiasi (pembagian kerja dan spesialisasi) dan perbesaran skala (jumlah dan intensitas hubungan antar unit) dalam suatu satuan sosial tertentu. Dalam kehidupan politik, modernisasi ditandai dengan menguatnya pranata politik, meningkatnya keterbukaan sistem pada tuntutan partisipasi, dan melemahnya ikatan parokial. Dalam bidang bina negara (*state building*), modernisasi dapat ditafsirkan sebagai ter-

⁴Robert O. Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984), 51-2.

⁵Khong Cho Oon, "Leaders, Elites and the Imperative of Security", *Contemporary Southeast Asia* 13, no. 4 (March 1992): 347-359.

⁶J. W. Schoorl, *Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Berkembang* (Jakarta: Gramedia, 1979): 1-2.

bentuknya suatu entitas politik yang sah (*legitimate*) dan mampu menegakkan kewenangan (*authority*) di dalam perbatasan yang telah diakui masyarakat internasional.

Dalam lebih dari dua dasawarsa belakangan ini negara-negara ASEAN telah mengalami perubahan struktur ekonomi. Kecuali Singapura dan Brunei Darussalam, negara-negara ASEAN yang lain telah mengalami transformasi ekonomi. Sektor industri manufaktur dan jasa semakin memainkan peranan penting dalam pendapatan nasional kotor dan memberi sumbangan besar pada pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, sektor pertanian memainkan peranan yang semakin kecil dalam pendapatan nasional, meskipun masih terdapat petunjuk bahwa sektor itu tetap memegang peranan penting dalam penyerapan tenaga kerja.⁷

Namun keberhasilan pembangunan ekonomi itu masih disertai dengan beberapa kelemahan. Pembangunan industri pada umumnya terpusat di sekitar kota-kota besar, suatu hal yang mempertajam kesenjangan antara sektor modern dan sektor tradisional. Bangkok, Jakarta dan Manila masih merupakan *showcase* sukses pembangunan di tengah masyarakat yang secara keseluruhan masih miskin. Pembangunan ekonomi di Semenanjung Malaya lebih pesat dibanding

di Serawak maupun Sabah. Indonesia bagian Timur, yang dalam pemerintahan Orde Baru hanya mampu menyerap 7.7 persen investasi asing, jauh ketinggalan dibanding Indonesia Barat. Masalah serupa, pada tingkat yang berbeda, dihadapi juga oleh Vietnam, Thailand, dan Filipina dan yang hingga tingkat tertentu menimbulkan persoalan legitimasi pemerintah pusat.

Di masa lalu, kesenjangan regional mempertajam sentimen seksesionis dan/atau iridentis, terutama jika ketimpangan itu disertai oleh *ethnic cleavage*. Sampai akhir dasawarsa 1980an, isu serupa terjadi di Thailand, khususnya antara Bangkok, Thailand Timur Laut, dan empat propinsi Muslim di bagian Selatan yang berdekatan dengan Malaysia. Pemerintah Manila hingga kini masih menghadapi masalah Bangsa Moro, khususnya MILF dan kelompok Abu Sayyaf, yang dengan gigih memperjuangkan otonomi Filipina Selatan. Integrasi Bangsa Moro ke dalam negara Filipina masih menghadapi masalah rumit karena pembangunan ekonomi menghadapi berbagai masalah, kehidupan koalisi yang tidak stabil dan karena hambatan geografis yang oleh karenanya mempersulit pemerintah pusat untuk dapat melakukan kontrol secara efektif.

Harus diakui bahwa saat ini pembelahan itu tidak lagi mengancam kelangsungan hidup negara. Di sebagian besar negara anggota ASEAN, gerakan-gerakan pemisahan diri semakin lemah. Namun keberhasilan pemerintah pusat dalam usaha bina negara (*state building*) itu tidak dengan sendirinya menjawab semua masalah legitimasi yang dihadapinya. Isu dekonsentrasi dan desentralisasi dalam perumusan kebijakan terli-

⁷ Suatu catatan kecil perlu diberikan, yaitu bahwa dilihat dari segi laju pengurangan kontribusi sektor pertanian pada GDP lebih kecil dibanding laju pengurangan penyerapan angkatan kerja. Ini memperlihatkan betapa beberapa negara (khususnya Indonesia dan Filipina) masih mengandalkan pada sektor pertanian dalam penyerapan tenaga kerja. Donald C. Taylor, "Agricultural Diversification: An Overview and Challenges in ASEAN in the 1990s", *ASEAN Economic Bulletin* 10, no. 3 (March 1994), 268.

hat di semua negara ASEAN, kecuali di Singapura dan Brunei. Di Malaysia hubungan antara pemerintah pusat daerah, bercampur dengan hubungan antara UMNO dan partai lokal serta ketidakmerataan pembangunan ekonomi. Kesenjangan antara Vietnam bagian Selatan dan bagian Utara, seringkali menimbulkan persoalan politik, khususnya yang berkaitan dengan alokasi dana pembangunan dan loyalitas daerah.

Apakah itu semua akan menjelma menjadi ancaman terhadap otoritas pemerintahan (dan/atau legitimasi bagi rejim yang berkuasa) adalah persoalan lain. Selama ini proses pengejawantahan legitimasi menjadi otoritas pemerintah pusat diterapkan melalui instrumen kultural-ideologi, politik dan ekonomi yang mendukung apa yang dikenal sebagai sistem "demokrasi Asia", kalau tidak ingin menyebutnya *soft-authoritarianisme*. Dalam sistem itu otoritas pemerintahan ditopang oleh *patron-client communitarianism*, *personalism*, ketaatan pada hirarki dan pemegang otoritas, partai dominan, dan negara-kuat (*strong state*).⁸

Faktor tradisional masih banyak memainkan peranan penting sebagai sumber legitimasi rejim, sebagaimana terlihat dari Islamisme dan Monarkhi (Brunei Darussalam), etos Kisau (Singapura), komunisme (Vietnam), persatuan dan kesatuan (Indonesia). Untuk menegakkan otoritas rejim, legitimasi itu ditopang dengan instrumen politik, termasuk sentralisasi kekuasaan pusat atau dominasi suatu partai (golongan) politik dalam sistem politik. Pemerintah yang ber-

kuasa tampaknya beranjak dari anggapan bahwa keterbukaan politik hanya akan dilakukan setelah rakyat mencapai tingkat tertentu dalam pendidikan, adanya suatu lapisan menengah yang cukup tebal, suatu lembaga politik yang *viable*, dan landasan kultural yang mapan untuk demokratisasi.

Namun hal itu tidak dapat dipertahankan untuk masa-masa mendatang, khususnya ketika perubahan sosial menuntut instrumen legitimasi yang lebih modern, seperti pemerataan pembangunan dan pemenuhan aspirasi politik rakyat. Di Vietnam, kontak dengan dunia Barat yang semakin besar dan perubahan demografis (50 persen penduduk Vietnam adalah mereka yang berusia kurang dari 21 tahun dan kurang mengalami sosialisasi yang kaku) akan memerlukan rekayasa baru. Di Brunei, rejim memperoleh legitimasi sepenuhnya karena keberhasilannya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial (pendidikan dan perawatan kesehatan).

Modernisasi kehidupan sosial tampaknya justru menampilkan keharusan bagi suatu pemerintahan untuk mengandalkan sumber legitimasi baru. Mobilitas sosial sebagai konsekuensi dari sukses pembangunan ekonomi (misalnya dalam bentuk literasi, urbanisasi dan akses komunikasi) dan penetrasi informasi global akan menciptakan lapisan sosial baru yang semakin terbuka dan yang lebih berorientasi global. Di bidang ekonomi, transformasi struktural membuka peluang bagi sebagian lulusan perguruan tinggi untuk tidak perlu bekerja sebagai aparat pemerintahan, yang dalam masa-masa paska kemerdekaan merupakan institusi yang menyerap sebagian besar tenaga kerja terdidik. Kalangan profesional

⁸Lihat Clark D. Neher, "Asian Style Democracy", *Asian Survey* 34, no. 11 (November 1994): 949-61.

yang mandiri relatif semakin tebal di beberapa negara anggota ASEAN.

Malaysia dan Singapura adalah kasus di mana legitimasi mulai bersumber pada instrumen politikal dari modernisasi. Di Malaysia, pemerintahan Mahathir Muhammad mengandalkan legitimasi itu pada usaha simultan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat akan barang modern dan regenerasi di lingkungan UMNO. Lebih dari itu, UMNO tidak lagi merupakan suatu partai yang dibangun atas dasar ras, terutama setelah partai itu mulai membuka keanggotaannya bagi suku Dayak di Malaysia Timur. UMNO telah berubah dari suatu koalisi yang memperoleh dukungan dari kelas bawah pedesaan menjadi suatu kekuatan politik yang didukung oleh kalangan intelektual dan kelas menengah perkotaan. PM Mahathir berhasil menjinakkan Islam fundamentalis (Al Arqam) dan militan (PAS) yang semula mengancam legitimasi UMNO.⁹

Singapura mungkin suatu kasus di mana legitimasi disandarkan pada pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Namun mungkin justru karena kemajuan ekonomi yang terlalu pesat, terutama peranan MNC yang menyedot hampir 60 persen angkatan kerja, dan/atau praktek sistem politik *authoritarian* yang terlalu lama, sebagian Singapura merasa *excluded* dari proses pemerintahan. Survey yang diadakan tahun 1990 menyebutkan bahwa 43,8 persen penduduk merasa alinated dan enggan berpartisipasi dalam lembaga politik dan administrasi pemerintahan. Ini memperlihatkan betapa masyara-

kat Singapura menjadi semakin terpisah (*detached*) *political culture* dapat mengancam *nation building process*.¹⁰ Berbeda dengan negara-negara ASEAN yang lain, modernisasi di Singapura tidak membawa persoalan sumber legitimasi baru tetapi ancaman delegitimasi rejim. Singapura sekarang menghadapi masalah dalam menggalang mobilisasi untuk bela negara.¹¹

Satu gejala umum adalah bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi telah merelatifisasi pentingnya sukses ekonomi sebagai salah satu pilar legitimasi bagi rejim yang berkuasa. Otoritas suatu pemerintahan tidak lagi dapat ditegakkan melalui penggunaan kekuasaan dan kekuatan, termasuk dukungan militer, tetapi memerlukan basis dukungan yang lebih luas. Sistem politik harus melakukan adaptasi seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat pada partisipasi yang lebih luas. Otoritas rejim akan berkaitan dengan kemampuan rejim itu menjawab pemerataan pembangunan dan memberi saluran (*safety valve institution*) agar tidak mengganggu stabilitas politik.

Akuntabilitas Rejim: Partisipasi Rakyat dan Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa

Kecenderungan pokok dalam pelembagaan politik di negara-negara ASEAN, ke-

¹⁰Diskusi mengenai *detached and kisau political culture*, lihat, David Martin dan David Brown, "Singapore and the Myth of the Liberalizing Middle Class", *Pacific Review* 7, no. 1 (1994).

¹¹Laurel Means, "The Role of the Writer in Today's Singapore: Voice of the Nation?", *Asian Survey* 34, no. 11 (November 1994): 963-73.

⁹James V. Jesudason, "Malaysia: A Year Full of Sound and Fury", *Southeast Asian Affairs* 1995, 202-3.

cuali di Filipina dan Thailand, adalah semakin kukuhnya kontrol partai-partai tunggal. Perbedaan diantara mereka mungkin hanya terletak pada peranan seorang di pusat kekuasaan dan bagaimana ia memperoleh loyalitas dari elit politik. Di Indonesia, Singapura dan Brunei Darussalam, dinamika politik hampir sepenuhnya berada di tangan seorang pemimpin. Malaysia dan Vietnam lebih menekankan pada dominasi partai daripada dominasi pemimpin tunggal dalam kehidupan politik. Do Muoi dan PM Mahathir memegang kekuasaan yang besar, tetapi tidak mempunyai otonomi penuh dalam proses pengambilan keputusan yang terjadi dalam suatu basis politik mereka yang tidak lagi kohesif dalam berbagai isu politik. Perubahan politik mungkin hanya terjadi secara superfisial sejauh menyangkut kepala pemerintahan, suatu hal yang tidak dengan sendirinya mengubah bangunan politik (*political make-up*) kelompok yang menentukan kendali kebijakan.

Meskipun demikian, partai-partai dominan juga akan menghadapi tuntutan reformasi. Seorang pemimpin sistem satu partai akan menghadapi berbagai kesulitan mengendalikan berbagai kelompok yang berbeda kepentingan dan memasuki kancah perdebatan politik pada saat perubahan ekonomi yang cepat. Jika seandainya pemimpin itu berusaha menyerap kekuatan sosial itu ke dalam sistem partai tunggal, mereka mungkin akan mendapatkan *comprehensiveness*, namun hal ini harus ditebusnya dengan melemahnya kesatuan (*unity*), disiplin dan semangat partai. Ini terlihat misalnya dari persaingan faksional antara Mahathir dan Anwar Ibrahim. Kasus Rahim Tamby Chic, kepala minister Malaka, dan Gaffar Baba dan

Tun Daim Zainuddin (bekas Menkeu dan penasihat pemerintah/pendukung Mahathir). Masalah serupa juga dihadapi Golongan Karya.

Yang lebih dramatik, tentu menurut skala Asia Tenggara, adalah perubahan dalam konfigurasi koalisi partai yang berkuasa di Filipina dan Thailand. Ramos memimpin koalisi yang terdiri dari lima partai. Hingga kini terlihat beberapa pertanda bahwa Presiden Ramos mampu menjinakkan pemberontak komunis, nasionalisme Moro dan gerakan pembaruan di kalangan militer (*Reformed Army Movement* di bawah Gregorio Honasan) dan *Young Officer Union* pimpinan Edgardo Abenina. Thailand dan Filipina mempunyai tingkat fragmentasi dan vulnerabilitas regime yang lebih tinggi dibanding negara-negara ASEAN yang lain. Bagi Thailand dan Filipina, besar kemungkinan terjadi pola perubahan *replacement* dalam sebuah sistem *inclusive democratic*, bukan transformasi seperti yang (mungkin) akan terjadi di Indonesia dan Malaysia.

Kapan perubahan itu akan terjadi merupakan suatu pertanyaan yang sukar dijawab. Menurut Huntington, institusi demokratik tidak dibentuk oleh "para pembangkang terhadap rejim *authoritarian* dan penegak prinsip-prinsip demokratik", melainkan oleh "negosiasi diantara sesama elit politik dengan memperhitungkan keinginan dan kepentingan mereka masing-masing".¹² Setiap kelompok elit akan "melihat demokrasi sebagai

¹²Lihat Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?", dalam Huntington dan Joseph S. Nye (eds), *Global Dilemmas* (Cambridge, Mass: Harvard University Centre for International Affairs, 1985).

sarana untuk mencapai tujuan-tujuan lain” seperti memperpanjang kekuasaan mereka sendiri, mencapai legitimasi internasional, minimalisasi oposisi domestik dan mengurangi kemungkinan kekerasan fisik.

Yang barangkali dapat dipersoalkan adalah titik di mana perubahan itu akan terjadi, dan sampai seberapa jauh perubahan itu feasible. Ini akan ditentukan oleh respons elit politik pada pembentukan koalisi demokratik. Semakin meningkatnya sumbangan sektor industri, misalnya, diikuti oleh gejala lain, yaitu menebalnya lapisan menengah perkotaan, suatu hal yang dapat merupakan salah satu sumber gejolak politik, jika pelebagaan politik tidak sanggup menampung aspirasi mereka. Dengan standar yang berlaku di masing-masing negara, lapisan berpenghasilan menengah mencapai 8 persen di Indonesia, 15 persen di Malaysia, 12 persen di Filipina dan Thailand, dan 50 persen di Singapura.¹³

Mungkin benar bahwa lapisan menengah ini tidak mempunyai ideologi yang tegas dan tidak mungkin menjadi suatu kekuatan politik dengan sendirinya. Benar bahwa sebagian dari mereka mengalami pendidikan Barat dan *permeable* dengan nilai demokrasi. Namun pada umumnya mereka bersikap pragmatis, khususnya bersikap egalitarianisme politik dan individualisme ekonomi. Sebagai lapisan yang bekerja pada jenjang manajerial dan/atau teknisi ahli, mereka langsung maupun tidak langsung sangat tergantung pada kebijakan negara, misalnya melalui berbagai perijinan.

¹³Helen Hughes dan Berhanu Woldekidan, "The Emergence of the Middle-class in ASEAN Countries", *ASEAN Economic Bulletin* 11, no. 2 (November 1994): 139-149.

Lapisan pengusaha menengah masih sangat kecil. Sampai seberapa besar pengusaha kelas menengah ini berminat untuk menjadi kekuatan reformis adalah soal lain, tergantung pada seberapa besar akses yang mereka miliki pada perumusan kebijakan, dengan kata lain pada efektifitas dan komitmen mereka untuk tampil sebagai suatu kelompok kepentingan. Di Filipina dan Thailand, pengusaha swasta bisa terlibat dalam proses politik melalui partai politik. Di Indonesia dan Malaysia birokrasi pemerintahan, yang mempunyai otonomi hampir absolut dari proses politik dalam merumuskan kebijakan publik, jauh lebih memainkan peranan penting.

Hingga tingkat tertentu hal ini merupakan salah satu sebab mengapa muncul organisasi-organisasi swadaya masyarakat yang memainkan peranan untuk mobilisasi isu, dan mungkin akan mampu memberi warna pada proses perumusan kebijakan publik, jika bukan kebijakan politik, dan peran advokasi.¹⁴ Di semua negara ASEAN, masalah-masalah keterbukaan partisipasi politik, peranan advokasi mulai banyak dimainkan oleh LSM. Kasus Kedung Ombo di Indonesia, salah satu bendungan di Malaysia Timur (Serawak), dan advokasi rakyat miskin di Thailand baru-baru ini menunjukkan gejala meningkatnya upaya menegakkan *civil-society*: demokratisasi, partisipasi, dan emansipasi dalam kehidupan ekonomi maupun politik.

Untuk mampu menjadi reformis, kalau mereka memang menghendaki, kalangan ini harus menjalin aliansi/koalisi dengan ke-

¹⁴Sukhumbhan Paribatra, "State and Society in Thailand: How Fragile the Democracy?", *Asian Survey* 38, no. 9 (September 1993): 883.

lompok lain, misalnya buruh dan pengusaha-pengusaha menengah yang tidak bergerak dalam sektor yang monopolistik. Kasus Thailand menunjukkan bahwa mereka bukanlah kelompok yang secara politik pasif dan semata-mata "makhluk ekonomi" (*economic animal*). Demonstrasi anti-kemapanan pada awal 1990an mempunyai basis pendukung yang jauh lebih luas dibanding dukungan serupa dua dasawarsa sebelumnya, suatu yang oleh Sukhumban Paribatra dianggap sebagai petunjuk berkurangnya pasifitas alami dari kalangan ini.¹⁵ Gejala yang sama juga terlihat di Indonesia, di mana dinamika politik dasawarsa 1990 sebagian besar bertolak dari isu perburuhan, dan tidak lagi terpusat pada lembaga-lembaga negara maupun institusi politik.

Aliansi "buruh-pengusaha-intelektual" akan memainkan peranan penting dalam proses demokratisasi. Yang menjadi persoalan adalah apakah pembentukan aliansi itu merupakan suatu yang *viable*. Pola hubungan "pengusaha-birokrat (politisi)" dan tekanan demografik mungkin akan menentukan viabilitas itu. Segmen buruh urban akan menjadi semakin besar. Pada saat yang bersamaan, lapisan pengusaha menengah yang bergerak dalam industri ekspor akan *vulnerable* terhadap isu-isu upah buruh. Kemampuan mereka memenuhi tuntutan upah buruh hanya dapat dilakukan jika pemerintah melakukan berbagai deregulasi dan kemudahan prosedur, katakan, ekspor. Pengusaha seperti ini, terutama di negara di mana terjadi kekurangan tenaga kerja -- seperti Thailand dan Malaysia tetapi bukan di Brunei dan Singapura -- relatif cenderung

menerima tuntutan buruh. Sebagai kompensasi mereka menginginkan deregulasi ekonomi dan *clean government*, sekurang-kurangnya dari segi akuntabilitas politik dan hapusnya *red-tape bureaucracy*.

Regenerasi: Formasi Elit, Persepsi Ancaman dan Regionalisme

Pergantian generasi merupakan sesuatu yang alami. Dua pertanyaan penting yang relevan adalah, *pertama*, rejim, termasuk di dalamnya pola kompetisi intra-elit, seperti apa yang pada akhirnya akan muncul di negara-negara ASEAN seiring dengan berbagai tuntutan perubahan yang telah disebut sebelumnya. Kohesifitas rejim akan berkaitan dengan bagaimana mereka negosiasi dengan kelompok elit strategis di luar pemerintahan (buruh, intelektual, pengusaha menengah). Dalam suatu rejim yang *vulnerable*, elit pengambil keputusan mungkin hanya berkepentingan dengan keuntungan jangka pendek, misalnya stabilitas politik yang disandarkan pada instrumen kekuasaan.¹⁶

Kedua adalah apa yang mereka anggap sebagai ancaman dan bagaimana menghadapi ancaman itu. ASEAN dibentuk oleh generasi kedua paska kemerdekaan, dan mereka akan digantikan oleh generasi baru yang tidak mengalami pertikaian kronik di antara sesama negara Asia Tenggara, konfrontasi Indonesia-Malaysia pada awal dasawarsa 1960, misalnya, "ancaman komunis Indochina", dan oleh karenanya mengang-

¹⁵Paribatra, "State and Society in Thailand", 889.

¹⁶Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarian Regimes* (Berkeley: Institute of International Studies, 1979), 55, 89-91, 113-4.

gap solidaritas ASEAN sebagai sesuatu yang *taken for granted*. Akibatnya, mereka mungkin mempunyai preferensi yang berbeda dari apa yang dimiliki generasi pendahulunya.

Kini mulai terlihat gejala bahwa elit perumus kebijakan itu mengalami pergeseran penting dari mereka yang menitikberatkan pada pertimbangan ekonomi makro, terutama agregat pertumbuhan, kepada mereka yang lebih menitikberatkan pada penguasaan teknologi dan sumberdaya manusia. Menyusutnya keunggulan komparatif bahan mentah dan perubahan ekonomi internasional menggeser keunggulan komparatif menjadi keunggulan kompetitif. Keberhasilan ekonomi meningkatkan keyakinan diri.

Sejauh menyangkut persepsi ancaman, tidak ada perubahan mendasar. Di masa lalu ancaman internal terutama muncul dari gerakan-gerakan sempalan dan ancaman terhadap stabilitas politik. Pembangunan ekonomi berhasil meredam sebagian besar dari gerakan sempalan, misalnya di perbatasan Thailand-Malaysia. Ancaman terhadap stabilitas politik adalah ancaman yang terutama muncul dari ketidakmampuan sistem politik untuk menampung tuntutan perubahan yang timbul karena perubahan sosial. Belakangan ini gagasan-gagasan anti-modernitas (internet, parabola dan sebagainya) serta faktor internasional lainnya dianggap sebagai sesuatu yang dapat mengancam stabilitas politik.

Secara umum stabilitas regional tetap dianggap sebagai sesuatu yang diperlukan untuk mempertahankan kesinambungan pembangunan ekonomi. Untuk masalah-masalah politik dan keamanan persepsi elit lebih me-

entukan. Elit ekonomi mungkin akan mewarnai kebijakan dalam menilai distribusi keuntungan dan biaya dari kerja sama ASEAN. Satu hal yang jelas dari menyusutnya ancaman internal dan ketidakpastian mengenai apa yang seharusnya diidentifikasi sebagai ancaman luar itu membawa akibat yang sangat penting. Dalam bidang pertahanan dan keamanan, kecenderungan serupa di antara sesama negara anggota ASEAN adalah suatu pergeseran postur pertahanan dari senjata yang sesuai untuk tugas *counter-insurgency* ke tugas pertempuran konvensional.

Dalam perkembangannya yang hampir mencapai usia 30 tahun perdagangan intra-ASEAN tidak banyak mengalami perubahan yang berarti. Manfaat ekonomi dari ASEAN terutama terletak pada kemampuannya untuk menciptakan stabilitas kawasan, dan, oleh karenanya, iklim yang kondusif bagi negara-negara anggotanya untuk melaksanakan program pembangunan ekonomi. Relevansinya di masa depan akan terletak pada keharusan menghadapi tekanan luar atas kesinambungan pembangunan ekonomi. Kontribusi sektor industri manufaktur akan meningkat di masa-masa mendatang, karena keharusan penyesuaian struktural maupun karena tekanan relokasi industri dan ekonomi internasional yang lain. Diversifikasi ekspor merupakan keharusan, dan pembentukan AFTA maupun APEC hendaknya dilihat dalam perspektif itu.

Sementara itu masalah pemerataan itu sendiri membawa konsekuensi baru. Terutama di Indonesia dan Filipina, laju pertumbuhan sektor industri tidak menyerap tenaga kerja. Sebaliknya, mobilitas pendi-

dikan Singapura dan Malaysia telah menimbulkan masalah penyerapan tenaga kerja di sektor tradisional, misalnya pertanian dan perkebunan. Negara-negara yang kaya sumberdaya manusia seperti Indonesia dan Filipina akan memasuki pasar tenaga kerja Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam. Laju penambahan kesempatan kerja di Malaysia 3.5 persen pertahun (1991-1995), sedang negara itu hanya mampu memasok tenaga kerja dengan kecepatan 2.9 persen.¹⁷ Masalah ini harus dipecahkan melalui berbagai instrumen, ekonomi maupun politik.

Dinamika internasional menghadapi perubahan mendasar. Keberadaan ASEAN pada sistem kawasan yang lebih luas akan menjadikannya lebih terbuka pada perubahan politik kawasan yang lebih luas itu. Isu global (*global governance, sustainable development, transborder migration, inflow of information*) dan isu-isu periferan dapat menjadi sama pentingnya bagi kelangsungan suatu rejim. Negara-negara maju akan mempersoalkan hak asasi manusia, lingkungan hidup dan upah buruh (*social clauses*). Gema *civil society* akan semakin kuat. Perubahan domestik menyebabkan beberapa isu akan menjadi isu bagi sumber legitimasi yang baru. Rejim harus menanggapi tuntutan itu. Rejim hanya dapat membatasi tuntutan lingkungan internasional akan intervensi jika dari dalam dirinya sendiri melakukan perbaikan.

Penutup

Keberhasilan pembangunan ekonomi dan perubahan sosial telah membawa negara-negara ASEAN pada titik penting. Solidaritas ASEAN pada akhirnya akan ditentukan oleh berbagai faktor: kesamaan persepsi dalam mengantisipasi tuntutan kerja sama ekonomi yang lebih luas, perspektif ancaman, dan viabilitas ASEAN untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing negara anggotanya. Di antara unsur modernisasi, perubahan struktur ekonomi akan memainkan peranan penting dalam keadaan ASEAN sebagai suatu organisasi kawasan. Faktor yang menggagalkan ASEAN adalah, barangkali, tradisi untuk tidak terlalu ambisius dan kerja sama atas dasar parameter terkecil. Affinitas masih kuat, tetapi perlu invensi baru dalam kerja sama regional untuk menjawab masalah keamanan baru seperti migrasi dan lingkungan hidup.

ASEAN masih tetap penting, terutama bagi Filipina, Brunei dan Thailand, Singapura terutama karena keberhasilan pembangunan ekonomi yang telah meningkatkan keyakinan diri dan keberhasilan menata politik domestik, Indonesia dan Malaysia akan cenderung memainkan peranan pada panggung politik yang lebih luas. Meskipun demikian *abandonment* tidak mungkin, karena biaya politik yang terlalu besar. Perkembangan ekonomi dan dinamika politik akan menyebabkan relativisasi ASEAN sebagai instrumen politik luar negeri. Sampai batas mana relativisasi ASEAN itu akan terjadi tergantung pada ukuran negara (ekonomi), bobot politik dan sampai sejauh mana ASEAN mampu memberi manfaat riil pada negara anggotanya.

¹⁷Graeme Hugo, "Indonesia's Labour Migration to Malaysia: Trends and Policy Implications", *Southeast Asia Journal of Social Sciences* 21, no. 1 (1993): 36-70.

Ekonomi Politik dari Kerja Sama Ekonomi ASEAN Sepuluh

Awani Irewati

Pendahuluan

ASEAN sebagai organisasi regional yang dibentuk pada tahun 1967 tampak semakin mantap dalam menggalang kerja sama di berbagai bidang. Pada awalnya, kerja sama ASEAN banyak diwarnai oleh isu-isu politik dan keamanan, di mana isu musuh bersama mampu membawa para anggota melihat pada pentingnya ASEAN bagi mereka. Ancaman komunis (Uni Soviet) yang hadir dalam kawasan Asia Tenggara, khususnya di Vietnam, mampu mengikat ASEAN dengan satu interpretasi bahwa perdamaian dan stabilitas domestik masing-masing anggota harus ditingkatkan lewat perdamaian dan stabilitas regional.

Seiring dengan semakin baiknya prospek perdamaian dan stabilitas kawasan yang ditandai dengan hancurnya kekuatan politik Uni Soviet, maka sudah saatnya

ASEAN memfokuskan perhatian pada penguatan keberadaannya lewat kerja sama ekonomi. Ini bukan berarti bahwa sebelumnya ASEAN tidak pernah menggalang kerja sama di bidang ekonomi. Kerja sama ekonomi yang tertuang dalam AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) dirasakan semakin kuat diperjuangkan oleh para anggotanya. Ini mungkin secara politis disebabkan oleh semakin banyaknya kerja sama ekonomi regional yang muncul, seperti NAFTA, APEC, UE. Ditambah lagi dengan berakhirnya era Perang Dingin telah mengubah perhatian banyak negara dari persaingan politik dua kutub kekuatan menuju persaingan terbuka secara global. Yang berarti bahwa ASEAN kini semakin dituntut untuk lebih pro-aktif di dalam mengantisipasi maupun membaca semua kecenderungan yang ada terutama di lingkungan ASEAN sendiri. KTT ASEAN ke-5 di Bangkok yang melahirkan deklarasi cita-cita ASEAN Sepuluh mencerminkan langkah awal ASEAN dalam meraih masa depan kawasan Asia Tenggara bersatu.

Makalah ini mengetengahkan pemahaman terhadap permasalahan ekonomi politik ASEAN masa sekarang, dengan tidak menyampingkan kerja sama ekonomi sebelum AFTA, serta prospek kerja sama ekonomi setelah tercapai ASEAN Sepuluh.

Kerja Sama Ekonomi ASEAN Pra-AFTA

Sebagaimana telah disinggung bahwa sejak lahirnya ASEAN dengan Deklarasi Bangkoknya, yang lebih menekankan pada kerja sama ekonomi, teknik dan sosial, pelaksanaan program kerja ASEAN ternyata banyak diwarnai oleh penanganan isu-isu politik dan keamanan di kawasan. Ini secara tidak langsung sangat mempengaruhi agenda kerja sama ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Cooperation*) yang tertuang dalam setiap pertemuan tingkat menteri (*ASEAN Ministerial Meeting*). Pada AMM II, misalnya, di mana telah disetujui kerja sama di bidang komunikasi, produksi makanan, pelayaran dan penerbangan sipil serta turisme, ternyata tidak berjalan sebagaimana yang diinginkan. Hingga pada AMM V di Singapura pada tahun 1972, Indonesia mengajak negara anggota lainnya untuk bersama-sama mengadakan evaluasi kerja sama ekonomi ASEAN selama ini.¹ Dari hasil evaluasi ini

dihasilkan tiga cara untuk meningkatkan kerja sama ekonomi ASEAN, yaitu liberalisasi perdagangan pada komoditas selektif, perjanjian komplementaritas industri dengan penonjolan sektor swasta dan pengaturan proyek-proyek kerja sama industri.² Demikian pula pada AMM VII 1974 diakui bahwa ketiga cara tersebut sangat berguna bagi kerja sama ekonomi ASEAN. Usulan yang dilontarkan ialah perlunya diselenggarakan pertemuan tingkat menteri ekonomi ASEAN (*AEM=ASEAN Economic Ministers*), yang akhirnya terlaksana untuk pertama kali di Jakarta pada tahun 1975, guna membuat rekomendasi tentang pelaksanaan teknis kerja sama ekonomi ASEAN.

Untuk mewujudkan suatu kerja sama yang diinginkan, maka KTT I ASEAN di Bali tahun 1976 berusaha mewujudkan secara konkrit tonggak kerja sama ekonomi ASEAN lewat penandatanganan Deklarasi Kesepakatan ASEAN (*Declaration of ASEAN Concord*). Deklarasi ini berisikan garis kebijakan serta program kerja sama ekonomi ASEAN di sektor komoditi utama (bahan pangan dan energi), di sektor industri dan perdagangan, pendekatan bersama terhadap masalah-masalah komoditi internasional serta perlunya mesin penggerak dalam pelaksanaan teknis (yang dalam hal ini disebut *SEOM=Senior Economic Officials Meeting*).³ Deklarasi ini bertujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan sosial, dan yang terpenting lagi meningkatkan kebutuhan akan

¹Lihat Hadi Soesastro, "The Long Journey to AFTA: ASEAN Economic Cooperation" pada *ASEAN-ISIS*, No. 10, Maret 1995, 8 (dikemukakan pula bahwa dalam evaluasi itu ditentukan kemungkinan dari kemampuan realisasi proyek-proyek EAC berdasarkan keuntungan kepada semua anggota, sumber keuangannya dan penekanan pada tujuan semula ASEAN sebagaimana yang tertuang dalam Deklarasi Bangkok).

²*Ibid.*, 9.

³Lihat pada buku *ASEAN: An Overview* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1995), 50-52.

kerja sama di antara bangsa-bangsa yang mencintai perdamaian.⁴

Sebagai tidak lanjut dari Deklarasi itu diciptakan *the ASEAN Preferential Trading Arrangement* (PTA) pada tahun 1977 sebagai satu cara untuk meliberalisasikan perdagangan serta meningkatkan aktivitas perdagangan intra regional. Akan tetapi, ASEAN-PTA ini dianggap telah gagal dalam meningkatkan perdagangan antar negara ASEAN secara signifikan karena beberapa hal sebagai berikut:⁵ (1) Pengaturannya belum meliputi mata dagangan yang secara riil diperdagangkan; (2) Pengaturannya belum menyajikan tingkat preferensi yang memadai; (3) Pengaturannya dilaksanakan atas pendekatan selektif lewat urusan administrasi yang rumit; (4) Pengaturannya belum memasukkan hambatan-hambatan nontarif.

Di luar itu, ada beberapa faktor penting yang terlepas dari pantauan ASEAN-PTA yaitu peran *private sector* kurang dilibatkan, penekanan yang lebih besar pada *regional import substitution* daripada *export-orientation*, serta masih rendahnya tingkat komplementaritas dalam berproduksi di antara sesama anggota,⁶ juga telah menyebabkan ku-

rang suksesnya PTA. Selain itu, ASEAN banyak disibukkan oleh sejumlah penyusunan struktur organisasinya, seperti AEM (*ASEAN Economic Ministers* tahun 1977), SEOM (*Senior Economic Officials Meeting* tahun 1987), SOM (*Senior Officials Meeting* tahun 1987), JCM (*Joint Consultative Meeting* tahun 1987). Jelas ini semua mencerminkan proses kerja sama ASEAN dalam upaya memantapkan diri melalui penyusunan tatanan organisasi yang jelas. Jadi kerja sama ekonomi sebelum AFTA ini bukannya tanpa hasil, melainkan telah memberikan akses bagi terciptanya kerja sama ekonomi baru lewat AFTA.

Kerja Sama Ekonomi via AFTA

Pada KTT IV ASEAN di Singapura pada tahun 1992, keenam kepala pemerintahan dari masing-masing negara anggota menandatangani suatu Deklarasi Singapura. Secara garis besar inti dari deklarasi tersebut menyetujui adanya suatu kerangka kerja guna meningkatkan kerja sama ekonomi ASEAN melalui AFTA dengan skema CEPT (*Common Effective Preferential Tariff*) sebagai mekanisme utama penurunan tarif (0%-5%) dalam waktu 15 tahun yang dimulai 1 Januari 1993. Semula semua negara anggota dijadwalkan dalam waktu 15 tahun, yaitu pada tahun 2008 telah mencapai AFTA. Namun keputusan yang telah dicapai oleh AEM (*ASEAN Economic Ministers*) Meeting di Chiang Mai, Thailand pada bulan September 1994 menetapkan percepatan reali-

⁴*Ibid.*, 1. Persyaratan atas kerja sama yang ditujukan bagi mereka yang mencintai perdamaian ini menjadi pedoman dasar bagi ikatan sesama anggota ASEAN. Dengan persyaratan ini pula Vietnam bersedia menerimanya sebagai upaya mencapai keinginannya masuk menjadi anggota ASEAN. Ini juga berlaku bagi 3 negara Asia Tenggara lain yang masih non-ASEAN, yaitu Kamboja, Laos dan Myanmar.

⁵Lihat hasil penelitian kelompok AFTA PPW-LIPI berjudul *Indonesia dan AFTA: Pandangan Pemerintah dan Swasta* (Jakarta: PPW-LIPI, 1994), 1.

⁶*Ibid.*, 2. Dikemukakan dalam penelitian bahwa banyaknya kesamaan dalam hasil produksi di antara anggota ASEAN, seperti hasil pertanian (minyak kelapa sawit, minyak kelapa, karet), hasil in-

dustri (tekstil, garmen, elektronika), hasil tambang (timah dan migas) telah menjadikan mereka saling bersaing merebut pasar dan menyulitkan pelaksanaan kerja sama di antara mereka.

sasi AFTA dari semula 15 tahun menjadi 10 tahun, yang akan berakhir pada tahun 2003.

Pelaksanaan penurunan tarif di bawah skema CEPT ala Chiang Mai menggunakan dua jalur, yaitu jalur cepat (*fast track*) dan jalur normal (*normal track*). Pada jalur cepat meliputi 15 komoditi di dalamnya yakni semen, pupuk, pulp, tekstil, perhiasan dan permata, mebel dari kayu dan rotan, barang-barang kulit, plastik, obat-obatan, elektronika, kimia, produk hasil karet, minyak nabati, keramik dan gelas, dan katode tembaga.⁷ Untuk proses penurunan tarifnya dilakukan dua cara, yakni untuk tarif di atas 20% akan diturunkan menjadi 0%-5% sebelum 1 Januari 1998. Jalur normal meliputi semua komoditi yang tidak termasuk jalur cepat serta semua komoditi yang dikhususkan. Produk pertanian yang non-olah (*unprocessed agricultural products*) dan produk sensitif yang semula masuk dalam *Temporary Exclusion List* (TEL) pada akhirnya dimasukkan dalam daftar penurunan tarif (*Inclusion List*) di bawah skema CEPT, dimulai dari 1 Januari 1996 sampai 1 Januari 2000.⁸

⁷Arief R. Karseno dan A. Gracianti, "Indonesia Dalam Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN: Dampak Penurunan Tarif pada Impor Indonesia" *Jurnal Keuangan dan Moneter* 2, no. 3 (Desember 1995): 17.

⁸Lihat buletin *AFTA Reader-New Time Frame: Acceleration of Tariff Reduction* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1995), 5. Khusus untuk *unprocessed agricultural products*, negara anggota telah membaginya ke dalam tiga daftar, yaitu *Immediate Inclusion List*, *Temporary Exclusion List*, *Sensitive List*. Untuk daftar pertama yang dibagi ke dalam jalur normal dan jalur cepat diharapkan telah dimulai pada 1 Januari 1996 dengan penurunan tarifnya menjadi 0%-5% pada tahun 2003. Untuk daftar kedua juga akan dimasukkan ke dalam *inclusion*

Dari keputusan yang telah ditetapkan, yakni perubahan kebijakan tentang *unprocessed agricultural products* yang dikeluarkan dari TEL, terlihat benar keseriusan para negara anggota untuk mensukseskan kerja sama ekonomi via AFTA ini. Tetapi AFTA dengan strategi penurunan tarifnya ini tidak akan berhasil kalau tidak didukung pula dengan penghapusan semua hambatan nontarif, seperti proses pabean yang panjang, pungutan liar, urusan izin investasi yang rumit, tindakan monopolistik dan sebagainya. Untuk membenahi itu semua sangat dibutuhkan tingkat kesadaran dan keseriusan yang tinggi dari pelaku manusianya termasuk pula kualitas sumber daya manusianya.

Sebagaimana diketahui bahwa tujuan AFTA ialah meningkatkan kerja sama ekonomi di antara negara anggota, termasuk peningkatan perdagangan dan investasi intra ASEAN yang pada akhirnya bisa membawa dan meningkatkan posisi ekonomi ASEAN ke tingkat dunia. Yang dimaksud ialah bahwa ASEAN diharapkan akan menjadi pelaku ekonomi yang sangat diperhitungkan dan bukannya menjadi pelaku yang hanya bermain di tingkat marginal saja. Karena arah pembentukan AFTA bersifat *outward-orientation*, maka jelas realisasinya tidak mengarah ke suatu integrasi ekonomi tertutup melainkan justru ke arah terbentuknya kekuatan ekonomi ASEAN yang memiliki kemampuan tawar-menawar yang tinggi atas kelompok ekonomi kawasan lain. Selain itu, AFTA juga harus dipandang seba-

list tetapi dengan cara bertahap yang diharapkan juga telah selesai pada tahun 2003. Khusus untuk *sensitive list* mendapat perlakuan khusus yang dibedakan dari kedua daftar lainnya. Ini dikarenakan adanya pertimbangan-pertimbangan atas keamanan negara dan keselamatan umum.

gai peluang untuk meningkatkan daya tarik ASEAN dalam menarik investor asing.

AFTA dengan skema CEPT yang secara efektif baru dimulai pada awal Januari 1994 belum bisa diketahui apakah dalam usianya yang masih sangat muda itu masih bisa mampu memberi hasil yang positif. Dengan pertimbangan itu penulis tidak bisa memberikan jawaban atas pertanyaan sampai sejauh mana AFTA-skema CEPT telah memberikan keuntungan kepada kerja sama ekonomi ASEAN. Yang bisa dilakukan hanya melihat kerja sama perdagangan (dengan mata dagang yang termasuk dalam CEPT) di dalam ASEAN maupun dengan

partner dagangnya. Yang ingin diketahui berikut ini adalah gambaran tentang tingkat ketergantungan ASEAN pada perdagangan intra ASEAN dan ketergantungan ASEAN pada perdagangan dengan Barat.

Kerja Sama Perdagangan Intra-ASEAN

Tabel 1 menunjukkan bahwa pada tahun 1994 total ekspor dari para negara anggota ke ASEAN mencapai 49,8 milyar dolar AS, sedangkan tahun sebelumnya total ekspor mencapai 32,8 milyar dolar AS. Ini berarti terjadi peningkatan sebesar 52 persen. Kemudian lihat pula pada Tabel 2 di mana menunjukkan bahwa total impor dari para

Tabel 1

INTRA-REGIONAL EXPORTS OF CEPT PRODUCTS, 1993-94
(Millions of US Dollars)

EXPORTS FROM	YEAR	EXPORTS TO					
		Brunei D.	Indonesia	Malaysia	Philippines	Singapore	Thailand ASEAN
Brunei	1993		na	na	na	na	na
	1994		0.44	37.04	28.29	197.92	464.39
			na	na	na	na	na
Indonesia	1993	22.45		495.94	260.11	3,046.23	430.49 4,255.23
	1994	39.43		599.57	319.33	3,721.96	332.95 5,013.23
		75.62		20.89	22.77	22.18	22.66 17.81
Malaysia	1993	142.62	478.90		429.35	8,448.39	1,632.05 11,131.31
	1994	185.72	604.55		535.50	9,581.68	2,014.54 12,922.00
		30.22	26.24		24.72	13.41	20.44 16.09
Philippines	1993	1.22	28.65	124.55		302.23	129.21 585.86
	1994	2.23	43.60	166.26		618.68	296.44 1,127.21
		83.32	52.17	33.49		104.71	129.42 92.02
Singapore	1993	584.77	na	9,186.92	1,121.39		3,168.77 14,061.84
	1994	842.65	na	19,484.12	1,425.29		5,249.43 27,001.49
		44.10	na	112.09	27.10		65.66 92.02
Thailand	1993	15.26	83.67	277.87	62.54	2,359.40	
	1994	18.06	135.01	315.95	74.83	2,740.83	
		18.36	61.36	13.71	19.65	16.17	2,798.74 3,284.68 17.36
TOTAL	1993						32.832.97
	1994						49,812.99 51.72

Brunei: Data for 1993 not available
Source: The ASEAN Secretariat
Note: Figures in bold represent percentage rate of growth between 1993-94.

Tabel 2

INTRA-REGIONAL IMPORTS OF CEPT PRODUCTS, 1993-94
(Millions of US Dollars)

IMPORTS FROM	YEAR	IMPORTS TO					
		Brunei D.	Indonesia	Malaysia	Philippines	Singapore	Thailand ASEAN
Brunei	1993		na	na	na	na	na
	1994		53.71	224.71	2.42	575.24	916.40
			na	na	na	na	na
Indonesia	1993	0.61		411.27	41.75	1,543.28	148.82 2,145.74
	1994	0.20		489.10	54.66	1,630.86	231.49 2,406.30
		-67.13		18.92	30.92	5.67	55.55 12.14
Malaysia	1993	1.70	441.31		200.32	5,469.32	788.99 6,901.65
	1994	28.23	627.45		303.43	6,798.99	1,131.40 8,889.49
		1,559.29	42.18		51.47	24.31	43.40 28.80
Philippines	1993	0.10	211.93	166.97		634.74	86.89 1,100.63
	1994	0.47	245.58	237.55		794.67	129.63 1,407.91
		352.46	15.88	42.28		25.20	49.19 27.92
Singapore	1993	215.80	na	13,629.07	493.02		3,448.21 17,786.10
	1994	250.45	na	19,106.24	882.80		5,629.37 25,868.86
		16.06	na	40.19	79.06		63.25 45.44
Thailand	1993	216.64	269.24	891.19	94.94	935.77	
	1994	149.74	231.75	1,499.84	186.08	1,212.88	
		-30.88	-13.92	68.30	95.99	29.61	
TOTAL	1993						30,341.89
	1994						42,769.24
							40.96

Brunei: Data for 1993 not available
Source: The ASEAN Secretariat
Note: Figures in bold represent percentage rate of growth between 1993-94.

negara anggota ke ASEAN mencapai 42,7 milyar dolar AS pada tahun 1994, sedangkan total impor sebelumnya mencapai 30,3 milyar dolar AS pada tahun 1993. Yang berarti terjadi peningkatan impor intra-ASEAN sebesar 41 persen. Itu semua membuktikan bahwa perdagangan intra-ASEAN dengan mata dagang CEPT, sebagaimana yang dikemukakan dalam buletin *AFTA Reader*, mampu meningkatkan perdagangan intra-regional itu.⁹ Hanya saja penulis merasa kurang jelas dengan penggunaan istilah produk-produk CEPT yang digunakan. Mengingat

skema CEPT baru berlangsung setahun pada saat tabel itu disajikan, maka secepat itu-kah penerapannya menghasilkan peningkatan perdagangan dalam ASEAN. Atau penggunaan istilah produk-produk CEPT itu hanya dipakai untuk menunjukkan adanya *penekanan* pada komoditinya itu sendiri, yang sekarang masuk dalam skema CEPT.

Kerja Sama Perdagangan-Investasi ASEAN-Negara Partner

Tabel 3 menunjukkan persentase perdagangan ASEAN dengan partner dagang-

⁹AFTA Reader, *Op. cit.*, 45.

Tabel 3

TRADE OF ASEAN WITH MAJOR TRADING PARTNERS, 1994
(Millions of Dollars)

COUNTRY	Exports	Imports	Trade Balance	Total Trade	Share of ASEAN's Trade
DIALOGUE PARTNERS					
Australia	4,955.82	6,789.91	-1,834.09	11,745.73	2.12%
Canada	2,283.38	1,809.18	474.20	4,092.57	0.74%
EU	37,013.12	38,412.92	-1,399.80	75,426.03	13.60%
Japan	35,771.56	71,976.55	-36,204.99	107,748.11	19.43%
New Zealand	758.27	835.46	-77.19	1,593.72	0.29%
Korea	7,528.96	9,873.66	-2,344.70	17,402.62	3.14%
US	53,142.27	42,736.34	10,405.93	95,878.61	17.29%
SECTORAL PARTNERS					
India	2,248.23	1,738.76	509.47	3,986.99	0.72%
Pakistan	1,128.41	183.18	945.23	1,311.59	0.24%
Russia	1,083.81	516.81	567.00	1,600.62	0.29%
PRC and Taiwan	13,908.21	16,705.75	-2,797.54	30,613.96	5.52%
REST OF THE WORLD	45,582.90	46,329.26	-746.36	91,912.16	16.58%
TOTAL (ASEAN & NON-ASEAN)	265,642.68	288,769.73	-23,127.05	554,412.41	79.96%

Note:
Thailand: No data available for Sectoral and Consultative Partners for all Quarters.
Source: The ASEAN Secretariat

nya selama tahun 1994. Jepang merupakan mitra dagang terbesar (19,43%) bagi ASEAN, sementara itu AS menduduki posisi kedua (17,29%) dan Uni Eropa menduduki posisi ketiga (13,60%) sebagai mitra dagang ASEAN. Ini membuktikan bahwa Jepang dan AS merupakan mitra dagang sangat penting bagi perdagangan ASEAN. Terutama Jepang, ia tetap sebagai partner dagang dan investasi terbesar bagi ASEAN.¹⁰ Pentingnya kehadiran Jepang, terutama sebagai investor, di ASEAN sangat dirasakan ketika persentase investasi Jepang di ASEAN mengalami penurunan dari 14,4% tahun 1992/93 menjadi 8,5%

pada tahun 1993/94. Dengan penurunan ini ASEAN merasa perlu untuk mengajak sekaligus meminta kepada pemerintah Jepang untuk terus meningkatkan kehadiran investasinya di ASEAN, khususnya demi mendukung pengembangan industri, peningkatan pertumbuhan ASEAN dan pengembangan pengusaha kecil dan menengah di ASEAN. Secara umum hubungan partner dengan mereka masih tetap diperlukan oleh ASEAN mengingat AS khususnya masih tetap dipakai sebagai sumber ilmu pengetahuan dan teknologi bagi pembangunan ekonomi industri di ASEAN maupun nantinya di ASEAN Sepuluh.

¹⁰ASEAN Standing Committee, *Annual Report 1994-1995* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1995), 52.

Kalau sebelumnya telah disinggung tentang perjalanan singkat kerja sama ekonomi ASEAN mulai dari sebelum AFTA sampai

saat AFTA, lalu bagaimana dengan cita-cita ASEAN menuju satu Asia Tenggara (7 negara anggota ditambah 3 negara non-ASEAN)? Apa peluang dan tantangan yang mungkin dihadapinya dalam menegakkan cita-cita itu? Bagaimana prospek ASEAN itu sendiri?

Cita-Cita ASEAN Sepuluh

Pada KTT ASEAN ke-5 di Bangkok tahun 1996 telah disahkan rancangan dokumen Deklarasi Bangkok yang berisikan enam butir rancangan untuk mengukuhkan ASEAN dengan formasi 10 negara Asia Tenggara. KTT ASEAN yang dihadiri oleh 10 negara Asia Tenggara itu melahirkan enam butir rancangan sebagai berikut:¹¹ (1) rancangan mengukuhkan ASEAN dengan formasi 10 negara Asia Tenggara (7 negara ASEAN ditambah dengan 3 non-ASEAN: Laos, Kamboja, Myanmar); (2) rancangan mempertebal *sense of belonging* guna meningkatkan identitas dan semangat ASEAN; (3) peningkatan kerja sama fungsional ber-sasaran pemerataan kesejahteraan (*shared prosperity*); (4) integrasi ekonomi lewat kerja sama ekonomi yang telah ada maupun yang baru; (5) memperkuat ketahanan nasional dan regional lewat bidang-bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya; (6) mempertebal tekad ASEAN untuk terus berperan aktif di tingkat regional dan internasional. Untuk melihat kemungkinan realisasi dari keenam butir tersebut tentu saja kita tidak bisa lepas dari pengamatan terhadap munculnya peluang-peluang dan se-

gala tantangan yang akan dihadapi oleh ASEAN.

Peluang

Kalau melihat perkembangan yang ada pada saat ini ada beberapa peluang besar yang bisa dilihat sebagai langkah awal menuju ASEAN Sepuluh. Peluang pertama telah diambil oleh Vietnam yang telah bergabung dengan ASEAN sejak bulan Juli 1995. Dengan begitu ASEAN secara perlahan tengah berupaya mengepakkan sayap keanggotaannya untuk meraih cita-cita formasi 10. Sementara itu, peran Laos sebagai *official observer* sejak tahun 1992 serta keikutsertaan Myanmar dalam penandatanganan Traktat Persahabatan dan Kerja sama (TAC = *Treaty of Amity and Cooperation*) memberikan satu harapan baru lagi bagi proses awal menuju realisasi butir pertama. Sedangkan lahirnya deklarasi itu sendiri membuktikan adanya keinginan kuat serta solidaritas tinggi baik dari para negara anggota maupun dari negara non-anggota sebagai langkah awal dalam menegakkan butir kedua.

Peluang lainnya ialah selain peran Laos sebagai *official observer*, ia sendiri telah mendirikan Divisi ASEAN pada Departemen Luar Negeri kajian Asia bulan April 1995. Ini merefleksikan semakin pentingnya peran ASEAN bagi Laos dalam rangka memperkuat hubungan dengan ASEAN.¹² Sebagai bukti keseriusan Laos, maka acara pertemuan konsultatif ASEAN-Laos selama penyelenggaraan AMM ke-27 di Bangkok dimanfaatkan untuk meminta bantuan pelatihan dalam bidang perbankan, keuangan,

¹¹Awani Irewati, "KTT ASEAN dan Optimisme Baru Menjelang Abad ke 21", *Jawa Post*, Februari 1996, 4.

¹²ASEAN Standing Committee, *Op. cit.*, 61.

manajemen investasi dsbnya. Sementara itu ASEAN sendiri menerimanya dengan tangan terbuka dengan menawarkan kerja sama dalam pengembangan sumber daya manusia. Konsultasi-konsultasi di bidang ekonomi telah disepakati antara ASEAN dengan Laos, khususnya antara SEOM (*Senior Economic Officials Meeting*) dengan LSEO (*Laos Senior Economic Officials*).¹³

Peluang berikutnya ialah kemungkinan besar yang diberikan oleh Myanmar. Kehadiran Myanmar sebagai tamu kehormatan pada AMM ke-27 (1994) dan AMM ke-28 di Brunei (Juli 1995) mencerminkan adanya perhatian dan kepedulian Myanmar terhadap eksistensi ASEAN sebagai asosiasi besar di Asia Tenggara. Lebih dari itu, pendaftaran dirinya sebagai *observer status* pada tahun 1995 juga sebagai cermin keinginannya untuk terlibat secara informal dalam kegiatan-kegiatan ASEAN. Selain itu, hubungan bilateral Myanmar dengan negara anggota semakin ditingkatkan melalui hubungan perdagangan dan investasi.

Status pengamat yang juga diraih oleh Kamboja (28 Juli 1995) menjadi peluang lain bagi ASEAN Bersatu. Posisinya sebagai pengamat tentu saja diharapkan dapat berakhir dengan diterimanya Kamboja sebagai anggota resmi ASEAN. Untuk itu Kamboja telah bertekad bulat untuk lebih memperkuat ikatannya dengan ASEAN dengan mendirikan Departemen ASEAN dalam Kementerian Luar Negeri dan Kementerian

Kerja Sama Internasional. Bahkan Kedutaan Kamboja di Jakarta telah meresmikan adanya badan khusus pengkajian hubungan Kamboja-ASEAN sehingga terjadi proses adaptasi dan pendekatan yang lebih mendalam terhadap segala urusan yang ditangani Sekretariat ASEAN.

Dengan diterimanya permintaan ketiga negara secara bertahap (Laos, Kamboja, Myanmar) sebagai *observer* oleh ASEAN membuktikan kemampuan ASEAN dalam menumbuhkan toleransi dan pengertian serta rasa saling percaya yang tinggi. Selanjutnya, dari beberapa peluang yang ada itu tentunya tidak lepas dari kemungkinan munculnya kendala-kendala. Bahkan kendala-kendala yang muncul setelah ketiganya bergabung resmi dalam ASEAN bisa saja terjadi. Namun apa pun bentuk dan besarnya kendala yang ada nantinya, ASEAN seharusnya telah siap mengantisipasi lewat solidaritas dan toleransi yang tinggi.

Tantangan

Ada beberapa hal yang harus dipertimbangkan oleh ASEAN sebelum maupun sesudah menerima ketiganya sebagai anggota resmi. *Pertama*, bergabungnya ketiga negara kelak akan membuktikan adanya kesediaan mereka untuk menerima program AFTA dengan skema CEPT-nya. Yang mungkin terjadi ialah sederet saran dan persyaratan yang harus dipenuhi ketiga anggota baru, sebagaimana halnya yang dialami Vietnam. Salah satunya adalah menyerahkan jadwal implementasi penurunan tarif

¹³SEOM sebagai salah satu dari mesin penggerak ASEAN yang ditugaskan untuk mengurus semua aspek kerja sama ekonomi ASEAN. Pada akhirnya semua tugas SEOM ini harus dilaporkan ke struktur yang lebih tinggi, yaitu AEM (*ASEAN Economic Ministers*). Sedangkan AEM menyampaikannya langsung ke *ASEAN Summit* sebagai otoritas tertinggi.

¹⁴ASEAN Standing Committee, *Op. cit.*, 61.

produk-produk pada waktu yang ditentukan kemudian.¹⁴ Apakah ketiganya telah siap menerima sekaligus menjalankan program AFTA itu? Kesiapan yang dibutuhkan bukan hanya dalam hal penurunan tarif pada komoditi yang masuk dalam kategori 15 komoditi jalur cepat melainkan juga kesiapan pada sumber daya manusia. Laos, misalnya, pada tahun 1988/89 mempunyai nilai nihil atas tersedianya sumber daya manusia yang berpendidikan tingkat universitas, sedangkan Myanmar dan Vietnam masing-masing memiliki 31 SDM dan 103 SDM berkualitas itu.¹⁵ Kendati Laos sekarang mungkin telah memilikinya, namun hasilnya masih sangat kecil apabila dibandingkan dengan mereka yang telah memilikinya beberapa tahun yang lalu. Keadaan ini menggambarkan betapa besarnya tantangan yang harus dihadapi oleh Laos karena dengan kondisi demikian bisa dibayangkan berapa banyak sumber daya manusia berkualitas tinggi yang harus disediakan olehnya untuk membangun negerinya.

Kedua, kendati ketiganya memberikan peluang baru atas tersedianya tenaga kerja murah, serta hasil-hasil alamnya yang potensial namun semuanya membutuhkan biaya dan waktu yang tidak sedikit untuk mengejar kemajuan dari industri pertanian menuju industri modern. Karenanya, ini menjadi satu tugas mereka untuk semakin

menarik minat investasi asing, baik dari Asia maupun dari Barat, yang tentunya harus diimbangi pula dengan peningkatan infrastruktur. Selain itu, stabilitas dan keamanan politik di Kamboja sangat menentukan perkembangan dan pembangunan ekonominya, termasuk minat investor asing untuk menanamkan modalnya di sini.

Ketiga, reformasi ekonomi Myanmar yang dikenal dengan *open door policy* (perubahan kebijakan ekonomi dari ekonomi sentral menuju ekonomi pasar) belum berjalan secara konsisten mengingat dukungan pemerintah terhadap sektor swasta kurang diberikan.¹⁶

Keempat, sehubungan dengan semakin dekatnya pintu perdagangan bebas AFTA, maka sistem pemeriksaan arus barang (sistem kepabeanan),¹⁷ baik di pelabuhan darat maupun di pelabuhan laut, yang ada di setiap negara anggota harus selalu mengutamakan proses pemeriksaan yang cepat dan cermat. Untuk itu, penerapan teknologi canggih, yang mengandalkan segi penghematan waktu, tenaga dan dokumen, serta kualitas SDM yang baik (untuk mencegah adanya kolusi antara petugas lapangan dengan pengusaha) sangat dibutuhkan dalam sistem perdagangan ASEAN Sepuluh.

¹⁶*Ibid.*, 56.

¹⁵Lihat buletin *Regional Outlook: Southeast Asia 1992-93*, (Singapura: ISEAS, 1992), 61. Ditunjukkan pula bahwa data untuk jumlah pekerja di Laos yang bekerja di sektor pertanian dan di sektor industri masing-masing mencapai 76% dan 7% dari kekuatan tenaga kerja (*labour force*) yang berjumlah 55%. Sedangkan untuk Myanmar hal yang sama menunjukkan 64% di sektor pertanian, 9% di sektor industri dari tenaga kerja yang berjumlah 41%.

¹⁷Sistem Kepabeanan dalam kenyataannya merupakan ujung tombak-kelancaran arus barang yang masuk (impor) maupun yang keluar (ekspor). Sistem apapun yang dipakai harus mengutamakan cepatnya pengurusan dan pengantaran barang kepada pemesan barang. Sistem *Pre-Shipment Inspection* menunjukkan pada sistem pengecekan barang sebelum barang bersangkutan dikirim (pemeriksaan dilakukan di negara asal). Sistem *Post Audit* adalah sistem pemeriksaan barang dilakukan setelah barang itu sampai di negara pemesan.

Kelima, tantangan yang lebih jauh lagi ialah tugas ASEAN untuk terus memonitor efektifitas penerapan AFTA di ASEAN Tujuh serta memonitor plus membimbing penerapan AFTA di ASEAN Tiga mulai tahun 2003. Sedangkan menjelang tahap ASEAN tanpa batas tahun 2010, ASEAN Tujuh seharusnya lebih berkonsentrasi pada forum kerja sama yang lebih luas (APEC). Karena pada tahun itu negara-negara maju anggota APEC telah mulai menerapkan kawasan perdagangan bebas, yaitu penghapusan tarif bagi barang-barang yang masuk ke mereka. Ini merupakan peluang besar bagi ASEAN Tujuh sekaligus ASEAN Tiga untuk memanfaatkannya lewat peningkatan perdagangan (khususnya promosi ekspor) yang lebih gencar serta penanaman modal.

Keenam, semua tantangan tersebut di atas seharusnya telah diantisipasi oleh ASEAN maupun ASEAN Sepuluh sedini mungkin sehingga sekurang-kurangnya telah ada upaya-upaya untuk menjawab pertanyaan apakah ketiganya telah siap menghadapi AFTA tahun 2003 atautkah mereka akan mendapatkan kelonggaran waktu untuk mempersiapkan diri? Jika demikian halnya, tidaklah ringan tugas yang harus dipikul ASEAN dalam memberikan dorongan dan bantuan-bantuan teknis kepada anggotanya yang baru.

Kesimpulan

Prospek ASEAN dengan ASEAN Sepuluhnya nampak semakin mendekati kenya-

taan walaupun dengan segala konsekuensi (kendala-kendalanya) yang harus dihadapinya. Semuanya menunjukkan sikap peduli dan rasa tanggung jawab ASEAN terhadap masa depannya baik di Asia Tenggara maupun di Asia Pasifik. Di tingkat Asia Tenggara, ASEAN sedang berupaya untuk lebih memperkuat identitas dan ikatan keanggotaannya dengan negara-negara Laos, Kamboja dan Myanmar untuk membentuk Asia Tenggara Bersatu. Di tingkat Asia Pasifik, ASEAN dengan AFTA-nya bertujuan mencapai sasaran integrasi ekonomi terbuka yang nantinya mampu mengantarkan ASEAN kepada kekuatan tawar-menawar yang lebih kuat di dalam lingkup kerja sama ekonomi yang lebih luas. Pada tahun 2003 diharapkan semua anggota ASEAN telah menerapkan tarif 0%-5% sampai tercapainya wilayah ASEAN tanpa batas. Dan pada saat diterapkannya wilayah ASEAN tanpa batas pada tahun 2010 semangat besar untuk tetap memegang toleransi tinggi sesama anggota, khususnya antara mereka yang lebih maju dengan mereka yang di bawahnya, harus senantiasa ada dalam setiap permainan perdagangan dan investasi di kawasan bebas. Sifat permainan bukan lagi berdasarkan pada penentuan siapa menang dan siapa kalah, akan tetapi berdasarkan pada sifat saling bahu-membahu memperkuat ASEAN Sepuluh dalam APEC. Bagaimanapun ASEAN dengan AFTA-nya tidak bisa lepas dari program kerja sama yang lebih besar yaitu APEC. Keanggotaan ASEAN di dalamnya tidak menutup kemungkinan semakin dibutuhkannya investasi Barat baginya.

Memajukan Budaya ASEAN sebagai Landasan Kerja Sama Regional

Syamsul Hadi

MEMBICARAKAN masalah kebudayaan dalam skema hubungan internasional tampaknya merupakan hal yang agak langka sejak orang menyepakati bahwa dunia telah mengarah pada *global village*. Hanya ada satu dunia (*a single world*), dan dengan demikian dunia mengarah ke satu kebudayaan global. Namun di tengah kecenderungan berfikir semacam itu, muncul pendapat kontroversial dari Prof. Samuel Huntington, guru besar ilmu politik Universitas Harvard, bahwa dunia pasca keruntuhan komunis berada dalam *conflict of civilization*.

Terjadi perbenturan antara kebudayaan-kebudayaan besar dunia. Huntington menyebut adanya pusat-pusat peradaban di dunia yang mempunyai peluang berkonfrontasi satu sama lain. Kasus Balkan menurut Huntington adalah satu contoh soal. Di kawasan itu, pusat-pusat kebudayaan lama seperti menampakkan kembali eksistensinya dan kemudian berbenturan satu sama lain. Di masa depan menurut

Huntington yang terjadi bukan lagi konflik yang bersumber dari pertikaian ideologi atau konflik sumber daya ekonomi, melainkan akan lebih merupakan benturan peradaban-peradaban yang ada dengan peradaban Barat yang kini menghegemoni dunia.

Tentu saja kita bersyukur bahwa gejala serupa tidak tampak di ASEAN. Namun bukan berarti ASEAN terlepas sama sekali dari persoalan itu. Tanggal 7 Maret yang lalu, para menteri penerangan negara-negara ASEAN berkumpul untuk memperbincangkan "sisi gelap" dari revolusi teknologi informasi. Dalam kesempatan itu Perdana Menteri Singapura berkata, "*The free flow of information brings with it problems as well as opportunities. Take the internet, for instance ... pornography is easily available to youngsters*".¹ Menambahi kepriha-

¹*The Jakarta Post*, 8 Maret 1996.

tinan Goh Chok Tong, Menteri Penerangan Malaysia Mohamed Rahmat menyatakan bahwa semua bentuk tulisan dan gambar di internet yang menyerang pribadi dan pemerintah negara tertentu tidak dapat terus-menerus ditoleransi. Pada intinya, para menteri penerangan di negara-negara ASEAN sepakat untuk mengupayakan kebijakan dan respons bersama menyangkut masalah tersebut.

Ada dua hal yang dapat digarisbawahi dari paparan di atas. *Pertama*, keprihatinan para pemimpin ASEAN terhadap dampak negatif teknologi informasi terhadap nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Dalam hal ini Deputy Perdana Menteri Malaysia, Anwar Ibrahim, memberi contoh betapa ia tak mungkin mengontrol anak-anak dalam mengkonsumsi segala bentuk gambar dan informasi dari internet.² Yang *kedua*, adalah kekhawatiran tentang dampak negatif arus bebas informasi tersebut terhadap citra pemerintah. Hal ini berkaitan dengan munculnya informasi-informasi yang dinilai "tidak seimbang" atau bahkan menjatuhkan wibawa pemerintah negara di kawasan ini.

Itu berarti bahwa keprihatinan tentang arus informasi bebas bukan hanya milik *state* (karena aspek kepentingan nasional tertentu yang terancam), tetapi juga *society* (karena adanya nilai-nilai sosial tertentu yang terancam). Pernyataan Mohamed Rahmat yang menyebut adanya informasi

yang menyerang pemerintah negara tertentu, tampak mewakili sudut pandang *state*. Sedangkan pernyataan Goh Chok Tong dan Anwar Ibrahim (yang pertama memprihatinkan efek negatif internet pada generasi muda, dan yang kedua pada anak-anaknya sendiri), lebih merupakan wujud keprihatinan keduanya sebagai *members of society*. Dari penafsiran semacam itu saya ingin memajukan satu premis yang akan dicoba ditekankan di akhir tulisan ini: bahwa memajukan kerja sama kebudayaan ASEAN bukan hanya harus dilakukan oleh pemerintah (*state*) melainkan juga oleh masyarakat (*society*).

Masalah Kohesivitas dalam Kerja Sama ASEAN

Dinamika ASEAN ke arah entitas regional yang mencakup semua bangsa di Asia Tenggara tampaknya makin jelas. Tanggal 28 Juli 1995 Vietnam telah secara resmi bergabung dalam ASEAN. Negara Indochina yang lain, yakni Kamboja dan Laos dalam beberapa tahun mendatang tampaknya akan menyusul. Meskipun kondisi politik domestiknya belum menggembirakan, Myanmar tentu tak ingin keberadaannya makin terpencil di tengah dinamika kawasan ini. Suatu "ASEAN-10" akan menemukan tantangan yang lebih besar dari sebelumnya.

Salah satu masalah krusial dalam kaitan ini menyangkut kohesivitas. Akankah ASEAN-10 memiliki kapabilitas dan fleksibilitas sebaik dan sesolid ASEAN-6? Ketika ASEAN masih beranggotakan enam negara, keenamnya sama-sama melihat komunisme sebagai persoalan yang menjadi kepriha-

²Robert Coloma, "ASEAN's Plan to Police the Internet Faces Problems", dalam *The Jakarta Post*, 12 Maret 1996.

tinan bersama. Sikap sama-sama antikomunis ini adalah perekat yang memungkinkan ASEAN-6 begitu fleksibel dan dinamis dalam diplomasi regional dan internasional. Kesamaan persepsi tentang perlunya akselerasi kerja sama regional juga termantap dengan baik dalam bentuk AFTA.

Usainya Perang Dingin telah memungkinkan terkompensasinya keprihatinan politik dengan kerja sama ekonomi regional, di samping mengupayakan eliminasi potensi konflik regional akibat sengketa-sengketa wilayah. Tentu saja ini merupakan kesempatan yang baik bagi konvergensi pandangan dan kepentingan bagi ke-10 negara di Asia Tenggara, sebab kecurigaan yang bersumber pada aspek ideologi telah meredup. Semua negara yang belum menjadi anggota ASEAN melihat bahwa bergabung dalam organisasi regional ini adalah penting, di tengah maraknya gejala regionalisme dan hembusan angin perdagangan bebas.

Kesinambungan dan kohesivitas ASEAN akan dapat terus dioptimalkan dengan mensosialisasikan aspek kultural dalam kerja sama ini. Ibaratnya ASEAN adalah bangunan yang memerlukan fondasi yang lebih kokoh daripada sekedar kepentingan nasional masing-masing negara. Diperlukan perekat yang sifatnya *value oriented*, yang dengannya solidaritas, kedekatan dan rasa memiliki di kalangan anggotanya dapat diperkuat.

Aspek kultural diperlukan untuk memperdalam substansi dalam kerja sama ASEAN. Dalam kaitan dengan pendalaman aspek kultural itu, persoalan yang penting dibahas adalah "identitas ASEAN". Identitas ASEAN mungkin dapat didefinisikan sebagai serangkaian nilai, perilaku dan

orientasi yang mengkonvergensi seluruh komponen bangsa-bangsa yang menjadi anggotanya. Memperbincangkan identitas ASEAN bukanlah berarti menggelar premis-premis yang mengarah pada eksklusifitas organisasi regional ini. Dalam menghadapi era perdagangan bebas dan globalisasi, mempertanyakan identitas (jati diri) individu, bangsa dan komunitas bangsa merupakan suatu keharusan.

Di Jepang, misalnya saat ini muncul semacam kampanye "Asianisasi Jepang". Terjadi semacam pergulatan identitas dalam masyarakat Jepang untuk menentukan jati dirinya, apakah mereka bagian dari masyarakat Barat ataukah Asia. Sebuah pengumpulan pendapat yang diadakan pada tahun 1991 menunjukkan bahwa 47% dari warga negara Jepang merasa dirinya bukan sebagai bangsa Asia, melainkan bagian dari masyarakat Barat. Jumlah ini menyusut menjadi 38% di tahun 1995. Dengan demikian, jumlah warga Jepang yang merasa dirinya sebagai bangsa Asia meningkat dari 53% menjadi 62%. Dalam kerangka pendekatan orientasi Jepang ke Asia -- karena pasar Uni Eropa dan AS makin restriktif --, perkembangan tersebut tentu merupakan angin baik.³

Persoalan ASEAN tentu berbeda dengan Jepang, pertama-tama tentu saja karena ASEAN merupakan kelompok negara sedangkan Jepang adalah satu negara. Perbedaan antara Jepang dengan negara-negara ASEAN berkaitan pula dengan fakta bahwa Jepang sejak zaman Kaisar Meiji me-

³Ceramah Profesor Nakanishi Terumasa di Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Oktober 1995.

mang telah berpaling sepenuhnya ke Barat. Persoalan pokok ASEAN dalam kaitan ini adalah keharusan untuk menggali rujukan-rujukan kultural yang dapat meningkatkan kedekatan antara negara anggota. Apakah "identitas ASEAN" yang disebutkan di atas itu memang memiliki pembedan-pembedan secara historis dan faktual? Saya tidak berpretensi dan memang tidak punya kemampuan untuk menjawab pertanyaan itu secara tuntas. Namun paparan di bawah ini kiranya bisa menjadi bagian dari diskusi tentangnya.

Identitas ASEAN: *Unity in Diversity*

Dari sudut historis, Asia Tenggara merupakan wilayah yang menjadi ajang lalu lintas pengaruh kebudayaan-kebudayaan besar di sekitarnya. Sebelum penyebaran Islam, wilayah Asia Tenggara telah secara terbuka menerima pengaruh kebudayaan Cina dan India. Wajah Asia Tenggara menjadi lebih kompleks setelah datangnya Islam dan imperialisme Barat. Kompleksitas itu mungkin dapat ditengarai secara mudah dari beragamnya agama yang dianut oleh masyarakat Asia Tenggara. Islam adalah agama yang secara luas dipeluk oleh penduduk Indonesia, Brunei, Malaysia, sebagian penduduk Singapura, Filipina dan sebagian minoritas di Thailand dan Burma. Sedangkan agama Kristen memiliki akar yang sangat kuat di Filipina, dan dianut pula oleh sebagian penduduk negara-negara lain. Agama Budha Theravada memiliki pengaruh yang kuat di Thailand, Kamboja dan Myanmar. Sedangkan Konghuchu dipeluk oleh sebagian etnis Tionghoa yang menempati Singapura, Indonesia, dan negara-negara ASEAN lain.

Dalam aspek kebahasaan, bahkan dalam lingkup satu negara, terjadi pula kebhinnekaan -- meskipun akan kita lihat kemudian bahwa bahasa-bahasa asli di Asia Tenggara itu memiliki akar historis yang sama. Di bidang politik, terdapat perbedaan karakter yang kadangkala begitu kontras antara negara yang satu dengan lainnya. Bandingkan antara Vietnam yang masih berideologi resmi komunis dan Indonesia telah lebih dari tiga dasawarsa mengharamkannya. Bandingkan pula sistem kepartaian, peranan birokrasi, peran militer dan politik media massa antara satu negara dengan lainnya. Barangkali hanya di Asia Tenggara-lah kita dapat menemukan hampir semua corak pemerintahan, dari sistem kerajaan (Brunnei), demokrasi liberal (Filipina), "demokrasi sosialisme" (Vietnam), diktator militer (Myanmar), demokrasi Pancasila (Indonesia), sampai negara yang bentuknya masih transisional (Kamboja).

Keanekaragaman budaya dalam ASEAN jelas merupakan fakta yang tak dapat dipungkiri. Namun, sesungguhnya ada karakter umum dimiliki oleh negara-negara di Asia Tenggara yang dapat menjadikannya sebagai satu unit kebudayaan.⁴ Kesimpulan ini diperoleh oleh beberapa peneliti spesialis kawasan ini, setelah mencermati secara seksama sejarah kebudayaan

⁴Anthony Reid, dengan mengesampingkan tradisi-tradisi besar dari dunia lain yang mempengaruhi kawasan Asia Tenggara dan melihat praktek-praktek sosial asli dari masyarakat Asia Tenggara, menyebut bahwa terdapat kejelasan bahwa masyarakat Asia Tenggara merupakan satu *human unit*. Lihat Anthony Reid, *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450-1680*, Volume I: *The Lands below the Winds*, New Heaven and London: Yale University Press, 1988.

Asia Tenggara. Dalam aspek kebahasaan, misalnya Asia Tenggara secara keseluruhan sebenarnya merupakan kesatuan besar yang sambung-menyambung melampaui batas teritorial yang ditancapkan pihak kolonial. Bahasa Filipina, Malaysia, Brunei, Indonesia, Singapura, wilayah pantai Thailand, Kamboja dan Vietnam bagian tenggara merupakan pecahan dari satu rumpun besar, yakni bahasa Austronesia. Dengan aneka ragam variasinya, bahasa Thai digunakan tidak hanya di Thailand, namun juga di Vietnam, Burma, Laos bagian barat, timur laut Kamboja, dan ujung utara jazirah Malaysia.⁵ Dalam hal makanan, padi secara luas merupakan makanan pokok bagian terbesar dari masyarakat Asia Tenggara. Demikian pun dalam cara bercocok tanam, bangsa-bangsa di Asia Tenggara memiliki cara yang khas, yang berbeda dengan bangsa-bangsa di kawasan lain.

Pentingnya pengaruh agama dari India memang merupakan hal yang secara luas diakui di Asia Tenggara, namun hal yang paling esensial dalam Hinduisme, yakni sistem kasta, tidak pernah diadopsi di kawasan ini. Konsep kesenian dan arsitektur India memainkan peran penting dalam perkembangan seni di Asia Tenggara. Karya-karya besar berupa bangunan candi Angkor di Kamboja, Borobudur dan kompleks-kompleks candi lain di Jawa dan bangunan-bangunan peribadatan Budha yang indah di Thailand sangat berbeda dengan *image* bangunan serupa di India. Di Vietnam, di mana kultur Cina berpengaruh paling signifikan dibandingkan dengan negara mana

pun di Asia Tenggara, wajah kultur non-Cina atau kultur tradisional Vietnam juga amat kuat, sehingga sangat tidak tepat bila dikatakan bahwa Vietnam adalah bayang-bayang Cina.⁶ Dalam kultur masyarakat Islam di sebagian wilayah Asia Tenggara seperti di Jawa sebagai contoh, *bedug* merupakan bagian dari piranti bagi keberadaan sebuah masjid. Cukup luas disepakati bahwa *bedug* ini diadopsi dari kultur India yang lebih dulu berkembang di Asia Tenggara. Demikian pun kebiasaan mengadakan halal bihalal di kalangan umat Islam di Indonesia, Malaysia dan Brunei juga merupakan tradisi yang tidak ditemui di Arabia.

Dalam makalah berjudul "*Philippines 2000: Our Development Strategy*" yang dipublikasi di tahun 1993, Presiden Ramos menekankan empat nilai budaya asli Filipina yang perlu terus dikembangkan menghadapi abad mendatang. Keempat nilai budaya ini adalah: *bayanihan* (kerja sama), *kapit-bisig* (bergandeng tangan dan saling berbagi), *tulong-tulungan* (saling membantu) dan *sama-sama* (*togetherness*).⁷

Perhatikan betapa dari segi terminologi maupun substansi keempat prinsip di atas memiliki banyak kesamaan dengan nilai-nilai tradisional yang ingin dilestarikan di Indonesia. Di Indonesia kita mengenal prinsip gotong-royong, kekeluargaan, tolong-menolong, dan sebagainya. Dari segi terminologi maupun kandungan arti prinsip *tulong-tulungan* sama dengan prinsip *tolong-menolong* di Indonesia. Sedangkan

⁶*Ibid.*, 6.

⁵Milton Osborne, *Southeast Asia: an Illustrated Introductory History*, Australia: Allen & Unwin Pty Ltd., Fifth Edition, 1992, 5-8.

⁷Rustica C. Carpio, "The Culture of the Philippines", dalam *Asian Culture* XXIII, no. 1, Spring 1995, 16.

prinsip *sama-sama* tampaknya sama dengan apa yang dipesankan oleh pepatah *berat sama dipikul, ringan sama dijinjing*. Prinsip-prinsip seperti kekeluargaan, gotong-royong dan tolong-menolong tampaknya merupakan kultur asli yang tidak hanya ditemukan di Indonesia dan Filipina, namun juga di Asia Tenggara secara keseluruhan.

Dialog Budaya sebagai Proses Saling Belajar

Identitas ASEAN dengan demikian dapat dirumuskan sebagai suatu kesatuan dalam keberagaman (*unity in diversity*). Maknanya mungkin sejalan dengan semboyan nasional kita, *bhinneka tunggal ika*. Dalam konteks ASEAN, kesatuan dalam keberagaman itu dapat dimanifestasikan dalam kesadaran dan solidaritas ASEAN, yang kemudian diharapkan melandasi aktivitas dan perilaku negara-negara ASEAN baik secara individual maupun kolektif.

Dalam konteks pengembangan "identitas ASEAN" itu yang perlu ditekankan adalah pentingnya melihat keberagaman itu sebagai fakta yang harus disikapi secara positif. Setiap upaya untuk mewujudkan keseragaman budaya dalam ASEAN (misalnya mengupayakan bahasa Indonesia atau bahasa Melayu sebagai "bahasa resmi ASEAN") akan justru menimbulkan kecuri-gaan dan pertentangan. Pihak lain akan melihatnya sebagai pemaksaan dan dominasi yang harus dilawan, karena setiap negara ASEAN tentu saja tetap berkeinginan mempertahankan identitas nasionalnya. Demikian pun sebaliknya, perbedaan budaya di antara negara-negara ASEAN jangan diper-tajam sehingga menyebabkan kedekatan psikologis antar negara menjadi berkurang.

Adalah perlu dikembangkan suatu sikap dasar mengarah pada kecenderungan untuk menemukan kesamaan-kesamaan budaya antar negara dan antar masyarakat dalam ASEAN. Suatu dialog lintas budaya akan memperbesar kemungkinan saling memahami antar anggota dan memperkaya nilai-nilai budaya masing-masing negara. Bangsa-bangsa di Asia Tenggara sesungguhnya sedang berada dalam fase-fase persoalan kebudayaan yang hampir sama. Disintegrasi dalam kehidupan keluarga sebagai imbas gaya hidup liberal yang makin berkembang, merupakan gejala yang sedang dan akan makin intens seiring dengan derasnya modernisasi. Erosi nilai-nilai budaya sebagai akibat globalisasi telah dan akan terus melahirkan penyakit-penyakit sosial seperti membengkaknya angka perceraian, narkoba, kenakalan remaja dan peningkatan kriminalitas. Alangkah baiknya bila bangsa-bangsa yang menjadi anggota ASEAN dapat melakukan dialog budaya yang kontinu untuk mengupayakan pemecahan masalah-masalah sosial dan budaya (jadi bukan hanya persoalan ekonomi, politik dan keamanan) secara terintegrasi dan sistematis.

Upaya mendiskusikan kebijakan bersama pemerintah negara-negara ASEAN dalam menghadapi arus informasi bebas, seperti disebut di muka, merupakan wujud kerja sama yang perlu terus ditingkatkan intensitas dan kualitasnya. Hanya saja kita mengharapkan agar kerja sama kebudayaan bukan hanya bersifat antar pemerintah, melainkan juga antar masyarakat. Dalam men-sikapi dampak negatif internet, misalnya, para tokoh agama, psikolog, ahli komunikasi dan ahli sosiologi perlu dilibatkan dalam dialog untuk membahas masalah tersebut.

Dalam era pasar bebas dan globalisasi dengan pelbagai aspek dan konsekuensinya, peranan negara mau tak mau akan terus mengalami penyurutan. Prinsip absolutisme dalam kedaulatan negara yang berlaku umum sejak Traktat Westphali, mulai mengalami deklinasi dengan mengglobalnya isu HAM, demokratisasi, disintegrasi nasional, konflik etnis dan masalah lingkungan hidup. Dalam konteks HAM, konferensi tentang HAM di Timor Timur oleh kalangan LSM dari berbagai negara di Filipina adalah contoh betapa Asia Tenggara tidak kebal oleh iklim di atas. Bukan hanya LSM, namun kelompok bisnis, kelompok agama, bahkan perorangan akan makin menampakkan pengaruhnya di kawasan ini. Gerakan keagamaan Darul Arqam di Malaysia, misalnya, mempunyai dampak yang luas di Indonesia, Singapura dan negara-negara Asia Tenggara lainnya.

Apa yang dikemukakan Jusuf Wanandi, bahwa ASEAN perlu melakukan transformasi diri dari sebuah *gesellschaft* (suatu entitas sosial modern yang didirikan karena kepentingan yang sifatnya fungsional) menuju *gemeinschaft* (suatu entitas "organik", di mana elemen ikatan emosional dan psikologis di antara anggotanya makin mendalam, meluas dan menguat) merupakan hal yang ideal. Terciptanya jaringan-jaringan informasi di ASEAN, makin intensifnya diplomasi *people to people* dan bentuk-bentuk diplomasi antar masyarakat lainnya perlu terus dikembangkan dalam rangka menghadapi globalisasi dan pasar bebas.⁸ Pemim-

pin negara boleh berganti dan sistem politik boleh berubah, namun dengan adanya ikatan psikologis dan kultural yang makin intens, eksistensi dan semangat kerja sama ASEAN akan terus dapat dipelihara.

Pemahaman yang baik akan budaya masing-masing negara di ASEAN dapat dilakukan melalui interaksi sosial dan budaya yang intensif. Sayangnya, misi-misi kebudayaan yang dikoordinasi pihak pemerintah biasanya lebih berupa pementasan kesenian yang memberikan kesan "etalase" atau permukaan belaka. Padahal, pengertian kebudayaan sebenarnya lebih mendalam daripada sekedar seni tari atau *vocal group*. Dengan demikian, lebih penting dalam konteks ini adalah bagaimana mengintensifkan dialog-dialog kebudayaan di mana setiap pihak berkesempatan untuk belajar satu sama lain. Kerja sama kebudayaan dalam bentuk penterjemahan karya-karya sastra yang bermutu di Asia Tenggara, khususnya dari Laos, Kamboja, Burma dan Vietnam, misalnya merupakan langkah yang baik untuk menyelami persoalan-persoalan sosial, budaya dan kemanusiaan yang sedang dihadapi oleh masyarakat di negara-negara tersebut. Demikian pula karya-karya sastra dari negara-negara "muka lama" di ASEAN, seperti dari Indonesia dan Filipina, perlu diterjemahkan untuk disebarluaskan di negara-negara yang telah dan akan menjadi "muka-muka baru" di ASEAN.

Diperlukan semacam "*ASEAN Foundation*" (atau apa pun namanya) untuk memfasilitasi kerja sama - kerja sama kebudayaan di kawasan ini. Di samping kegiatan-

⁸Lihat Jusuf Wanandi, "ASEAN's Informal Networking", dalam *Indonesian Quarterly* XXIII, no. 1, 1995.

kegiatan seperti penterjemahan karya sastra, lembaga ini diharapkan dapat mensponsori pertukaran pelajar dan mahasiswa antar negara di kawasan ini. Idealnya lembaga ini juga dapat merintis kerja sama universitas-universitas di ASEAN baik untuk penelitian, kurikulum, pertukaran ahli, dan sebagainya. Adalah lebih baik pula, bila diwujudkan suatu program pengiriman mahasiswa dan pengajar dari satu universitas di suatu negara ke universitas-universitas di negara-negara ASEAN lainnya, untuk belajar berbagai disiplin ilmu sosial

dan budaya baik untuk tingkat sarjana maupun pasca sarjana.

Dengan kerja sama pendidikan yang intens itulah apa yang digagas sebagai "identitas ASEAN" di atas dapat tersosialisasi secara substantial dari generasi ke generasi. Itu pun bila asumsi bahwa institusi pendidikan modern yang sanggup mentransmisikan pemahaman-pemahaman kultural secara mendalam dan sistematis memang banyak benarnya.

Masa Depan Kerja Sama Keamanan ASEAN: Tantangan bagi Pengembangan ASEAN Regional Forum

Yulia Diniastuti

DALAM kurun waktu lima tahun belakangan ini, perhatian dan berbagai kajian akademis yang teruju pada masalah keamanan tampak meningkat. Hal ini dapat ditemui penyebabnya pada serangkaian peristiwa yang bergulir di Eropa Timur pada penghujung dekade 1980-an. Rentetan peristiwa tersebut tidak saja mengakhiri era pemerintahan komunis di kawasan tersebut, namun juga memulai suatu perubahan sistem internasional yang dalam *jargon* studi hubungan internasional disebut sebagai era Pasca Perang Dingin.

Kajian-kajian yang mengemuka tentang dampak dari proses perubahan ini pada dinamika keamanan di kawasan Asia Pasifik, sifatnya beragam dalam hal tema bahasan maupun kesimpulan yang dicapai tentang bentuk interaksi yang akan muncul. Bahasan mengenai tatanan regional apa yang akan berkembang, peran yang harus dimainkan negara-negara besar di kawasan, serta masalah pengendalian proliferasi sen-

jata konvensional dan nuklir adalah sedikit saja contoh dari analisis yang dikemukakan.

Tulisan pendek ini akan menyoroti salah satu pertanyaan yang dilontarkan tentang masa depan dinamika keamanan di Asia Pasifik, yaitu yang berhubungan dengan peran ASEAN di masa mendatang. Lebih tepatnya, di sini akan dibahas kerja sama seperti apa yang sebaiknya dikembangkan oleh ASEAN, guna mengantisipasi berbagai perubahan dan ketidakpastian yang ada. Pembahasan akan dipusatkan pada salah satu komponen baru dalam kerja sama keamanan ASEAN, yaitu *ASEAN Regional Forum* atau ARF, dengan meninjau tantangan-tantangan yang masih harus dihadapinya, guna mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh ASEAN.

ARF resmi dicetuskan pada *ASEAN Ministerial Meeting* (AMM) ke-26 tahun 1993 dan hingga saat ini masih dalam proses pematangan dan mencari bentuk yang

tepat. Pembentukan ARF ini menarik karena ia merupakan produk konkrit pertama dari perkembangan gelombang pemikiran dewasa ini, yang menengahkan pendekatan dialogis dan multilateral terhadap masalah keamanan. Para advokat dari pendekatan ini menyatakan bahwa ARF dapat memberi sumbangan penting bagi stabilitas kawasan karena dapat mengembangkan *confidence-building measures* (CBM) guna menurunkan tingkat kecurigaan antar negara di tengah-tengah kondisi yang tidak menentu.

Reaksi dan analisis yang cenderung bernada pesimis tentang pendekatan multilateral, dan ARF pada khususnya, juga bermunculan. Pandangan yang pesimis umumnya didasarkan pada pemikiran Barat tentang kerja sama keamanan, terutama kerangka berpikir aliansi dan *balance of power*. Analisis seperti ini menekankan bahwa ARF, yang mengandalkan format dialog konsultatif, tidak akan mampu untuk menghasilkan penyelesaian terhadap konflik-konflik di kawasan yang ada.

Tulisan ini tidak bertujuan untuk mendebatkan pandangan mana yang benar, karena tentu hal tersebut akan membutuhkan kajian tersendiri. Walau demikian, pembahasan di sini akan ditujukan untuk menggambarkan bahwa pandangan yang pesimis tentang masa depan kerja sama keamanan ASEAN tidak harus terjadi. Hal ini dimungkinkan jika kedudukan ARF diletakkan pada pola kerja sama yang selama ini telah dijalani oleh ASEAN. Selain itu, kemampuan ASEAN untuk menjawab tantangan-tantangan yang ada akan menentukan efektivitas ARF sebagai sarana kerja sama keamanan di masa mendatang, yang bertujuan

untuk mengatur hubungan antar dan menjaga stabilitas kawasan.

Kerja Sama Keamanan ASEAN pada Masa Perang Dingin

Suatu kajian tentang kerja sama keamanan ASEAN sebenarnya sulit dilakukan dan memerlukan kiat tertentu untuk memahami esensi dari kerja sama tersebut. Kebingungan tentang apa yang disebut "kerja sama keamanan ASEAN" muncul dari kenyataan bahwa selama Perang Dingin ASEAN begitu gigihnya menutupi, atau setidaknya *to down-play*, keberadaan kerja sama dan masalah-masalah keamanan. Deklarasi *ASEAN Concorde* tahun 1976 menegaskan kesepakatan negara-negara ASEAN untuk menjalankan kerja sama di luar kerangka ASEAN (*non-ASEAN basis*) sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masing-masing.¹ Kesepakatan ini dicapai berdasarkan persepsi tentang sumber ancaman terhadap keamanan.

Terlepas dari pernyataan formal tersebut, pada kenyataannya ASEAN memang melakukan kerja sama keamanan. Sebuah definisi tentang kerja sama menyatakan bahwa kerja sama antar pemerintah (*inter-governmental cooperation*) dikatakan terjadi bila "... *policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating the realization of*

¹ASEAN, "Declaration of ASEAN Concorde," *ASEAN Document Series 1967-1988* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1988), 36-38.

their own objectives, as the result of a process of policy coordination."² Dengan demikian, sejauh koordinasi kebijakan terjadi antara negara-negara anggota dalam masalah keamanan yang menyangkut kepentingan bersama, maka dapat dikatakan bahwa ASEAN telah menjalin kerja sama keamanan.

Setelah menetapkan bahwa memang terjadi kerja sama keamanan ASEAN, pertanyaan berikutnya yang muncul adalah: seperti apa kerja sama keamanan tersebut? Pada dasarnya kerja sama yang terjalin oleh ASEAN sifatnya tidak terlembaga. ASEAN mengadopsi pemikiran keamanan komprehensif (*comprehensive security*) sebagai landasan kerja sama keamanan. Pemikiran ini mengakui bahwa masalah keamanan tidak hanya terdiri dari masalah-masalah militer, tetapi juga non-militer. Dengan mengadopsi kerangka keamanan komprehensif tersebut, ASEAN memiliki cara untuk meletakkan masalah keamanan yang militer di luar kerangka ASEAN, namun tetap melakukan kerja sama secara terlembaga untuk masalah-masalah yang bersifat non-militer.

Dua kerangka utama yang dijadikan landasan pembuatan kebijakan keamanan adalah doktrin Ketahanan Nasional (*National Resilience*) dan Ketahanan Regional (*Regional Resilience*). Kedua doktrin ini pada dasarnya bertujuan untuk mencegah intervensi pihak luar terhadap masalah-masalah keamanan internal, baik itu dalam ling-

kup domestik maupun regional. Para anggota ASEAN berpegang pada perwujudan ketahanan tersebut melalui cara-cara yang sesuai dengan kondisi dan kepentingannya.

Doktrin Ketahanan Nasional diterjemahkan dalam kebijakan pertahanan nasional tiap negara, dalam mengatasi sumber ancaman domestik. Umumnya bentuk implementasi dari doktrin ini adalah: (a) pembangunan kapabilitas nasional; (b) menjalin kerja sama militer secara bilateral/trilateral; (c) menjalin aliansi atau *alignment*; dan (d) memilih kebijakan *non-alignment* atau netralitas.³ Implementasi doktrin Ketahanan Nasional melalui kebijakan pertahanan nasional, merupakan wewenang penuh masing-masing negara anggota, sehingga tidak termasuk dalam kategori kerja sama keamanan ASEAN. Negara anggota jarang mengkoordinasikan kebijakan pertahanan domestik mereka pada tingkat ASEAN.

Berbeda dengan doktrin Ketahanan Nasional yang berorientasi ke dalam, Ketahanan Regional ditujukan pada lingkungan eksternal negara anggota, baik itu hubungan antar anggota maupun peran negara-negara lain di Asia Tenggara dan negara adidaya. Doktrin inilah yang diterjemahkan menjadi landasan kerja sama keamanan ASEAN. Dalam konteks ini ASEAN telah memilih untuk memusatkan kerja sa-

²Robert O. Keohane, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), 51-52.

³Pembahasan yang baik tentang masalah ini ada dalam Muthiah Alagappa, "Comprehensive Security: Interpretations in ASEAN Countries," dalam Robert A. Scalapino, Seizaburo Sato, Jusuf Wanandi and Sung-Joo Han (eds.), *Asian Security* (Berkeley, CA: Institute of East Asian Studies, 1988), 50-78.

ma keamanannya pada Deklarasi ZOPFAN, bersama komponen-komponennya, yaitu TAC.⁴ Keberadaan ZOPFAN dan TAC menandai adanya kerja sama keamanan ASEAN karena para negara anggota harus mengkoordinasikan kebijakan dan perilaku mereka agar tidak bertentangan dengan prinsip dan norma-norma yang digariskan ZOPFAN dan TAC.

Kerja Sama Keamanan ASEAN Memasuki Masa Pasca Perang Dingin

Komponen baru dalam kerja sama keamanan ASEAN adalah *ASEAN Regional Forum* (ARF). Terbentuknya forum ini dianggap sebagai langkah bersejarah bagi ASEAN karena merupakan pertama kalinya ASEAN memasukkan masalah keamanan secara resmi dalam kerangka kerja samanya. Keanggotaan ARF diwakili oleh para menteri luar negeri dari 18 negara, yaitu ketujuh anggota ASEAN, negara-negara mitra dialog (Amerika, Australia, Jepang, Kanada, Korea Selatan, Masyarakat Eropa, dan Selandia Baru), negara pengamat ASEAN (Laos dan Papua New Guinea) dan dua tamu (Cina dan Rusia).⁵

ARF dibentuk sebagai tanggapan atas perkembangan yang terjadi, guna menata

hubungan antar negara dan mengelola masalah keamanan (*security management*) agar stabilitas kawasan terjaga. Gagasan untuk membentuk suatu forum keamanan multilateral sebelumnya juga telah bermunculan dari Australia, Kanada, dan Jepang. Mereka intinya menekankan perlunya suatu kerangka untuk mengatasi masalah keamanan bersama, yang dapat mencakup kawasan Asia Pasifik.

Perkembangan di kawasan yang menjadi tantangan-tantangan bagi ASEAN dan menjadi landasan pembentukan ARF antara lain: (a) potensi konflik antar negara yang disebabkan oleh pergeseran hubungan *power*, sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi yang pesat; (b) sifat keanekaragaman (*diversity*) dalam kawasan, yang menyebabkan perbedaan pendekatan terhadap masalah perdamaian dan keamanan; dan (c) adanya konflik teritorial dan pertikaian lain antar negara yang belum terselesaikan.⁶

Sebagai langkah untuk menghadapi tantangan-tantangan tersebut, ARF akan melalui tiga tahapan, yaitu: (a) tahap peningkatan *Confidence-Building Measures* (langkah-langkah pembangunan rasa saling percaya) atau CBM; (b) tahap pengembangan mekanisme *Preventive Diplomacy* (diplomasi preventif); dan (c) tahap pengembangan mekanisme *Conflict Resolution* (penyelesaian konflik). Tahap peningkatan CBM dan diplomasi preventif merupakan tujuan

⁴*Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone* (SEANWFZ) juga menjadi salah satu komponen ZOPFAN. Namun karena traktat tentang SEANWFZ ini baru resmi selesai dan ditandatangani pada KTT ASEAN ke V di Bangkok Desember 1995 yang lalu, maka ia tidak dianggap sebagai salah satu komponen kerja sama keamanan yang dipakai ASEAN dalam kurun waktu Perang Dingin.

⁵ASEAN, *ASEAN Update* (July 1994), 1.

⁶Hal-hal pokok yang berkaitan dengan pengoperasionalisasian ARF dan tahap-tahapannya tertuang dalam sebuah makalah kerja yang dipersiapkan untuk pertemuan ARF kedua dengan judul *The ASEAN Regional Forum, Concept Paper*, makalah tidak diterbitkan.

jangka pendek dan menengah, sementara mekanisme penyelesaian konflik merupakan tujuan akhir (*eventual goal*) dari ARF.

Ditinjau dari kerja sama keamanan yang selama ini dijalankan ASEAN, ada beberapa hal yang dapat dicatat tentang kedudukan ARF. *Pertama*, pembentukan ARF menambah komponen kerja sama keamanan, yaitu mekanisme pembuatan koordinasi pembuatan kebijakan secara terlembaga. Sebelum ada ARF, ASEAN memang telah melakukan koordinasi kebijakan keamanan, namun hal tersebut dilakukan secara tidak terlembaga. Dengan adanya ARF, ASEAN memiliki wadah untuk berkonsultasi mengenai masalah politik dan keamanan, dengan tujuan menjaga stabilitas Asia Tenggara, dan Asia Pasifik secara keseluruhan.

Catatan *kedua* tentang ARF menyangkut persepsi ASEAN tentang peran negara-negara besar dalam dinamika keamanan kawasan. Intinya, negara-negara besar tersebut tidak dapat tidak dilibatkan dalam upaya menjaga stabilitas kawasan. Pengalaman dalam mengupayakan penyelesaian konflik di Kamboja telah menunjukkan bahwa keterlibatan negara-negara besar yang berkepentingan di kawasan, sampai derajat tertentu, memang penting. Dengan demikian, ARF menggambarkan bahwa ASEAN mengakui adanya perluasan lingkup geografis keamanan.

Catatan *ketiga* tentang ARF dalam konteks kerja sama keamanan ASEAN, adalah adanya upaya untuk meningkatkan kapabilitas ASEAN untuk menyelesaikan konflik yang ada. Selama ini, ASEAN tidak memiliki sarana untuk menyelesaikan konflik yang benar-benar efektif. ZOPFAN dan

TAC mungkin dianggap sebagai pijakan dasar pembinaan hubungan yang baik antar anggota, namun keduanya tidak memiliki mekanisme yang jelas untuk mengatasi konflik yang ada. *High Council* yang telah ditetapkan dalam TAC hingga saat ini belum pernah diaplikasikan untuk mencari resolusi konflik antar anggota.

Tantangan-tantangan bagi ARF

Ilustrasi singkat ini membuka beberapa masalah yang harus dihadapi oleh ASEAN guna membuat ARF lebih efektif, sesuai dengan tujuan yang dicita-citakannya. Hal-hal penting yang harus dikaji antara lain menyangkut masalah cakupan dari ARF. Apakah ARF memang akan bertahan dengan memasukkan semua isu keamanan yang ada di bawah label *comprehensive security*, mengingat kenyataan bahwa begitu banyak masalah yang tercakup di bawah label tersebut?

Masalah penting lain yang harus dipertimbangkan menyangkut kriteria keanggotaan bagi ARF. Tampaknya animo untuk terlibat dalam proses ini sangat besar sehingga ASEAN harus mangantipasi pengaruhnya terhadap nilai dari kerja sama keamanan yang diperluas. Selanjutnya masalah lain yang layak disoroti adalah sejauh mana ARF hendak diarahkan untuk mewujudkan tujuannya guna menjaga hubungan antar negara di kawasan. Apakah ARF sekedar akan menjadi suatu *talk shop* ataukah ASEAN berniat menghasilkan sesuatu yang lebih konkrit? Masalah-masalah dan pertanyaan yang mengikutinya akan diulas secara ringkas di bagian berikut.

Cakupan Isu dalam ARF

Masalah pertama bagi ARF menyangkut cakupan isu yang selayaknya dibahas di dalamnya. Menentukan kriteria tentang cakupan masalah ini tidak mudah mengingat perkembangan yang telah terjadi dewasa ini di Asia Pasifik. Beberapa konflik yang berpotensi untuk pecah menjadi perang terbuka antara lain sengketa teritorial di Laut Cina Selatan, pergolakan di Semenanjung Korea, masalah Cina-Taiwan, perebutan Kepulauan Kuril antara Jepang dan Rusia, dan konflik-konflik teritorial dan perbatasan antara anggota ASEAN, seperti Sabah, Sipadan-Ligitan, Pulau Batu Puteh.

Isu-isu lain yang juga dianggap sebagai masalah penting dalam hubungan keamanan antar negara adalah dampak dari suksesi kepemimpinan di beberapa negara Asia Tenggara terhadap pola hubungan yang ada, pengendalian tingkat akuisisi senjata konvensional dan nuklir, perebutan sumber daya alam, pembajakan di laut, pengedaran obat-obat terlarang, kerusakan lingkungan, dan arus migrasi antar negara.

Dengan banyaknya isu yang dimasukkan dalam kategori "keamanan", maka menentukan batasan cakupan bagi ARF sangat penting untuk menghindari ketidak-efisienan. Sesuai dengan pemikiran *comprehensive security* yang telah dipakai ASEAN sebelumnya, dan kini juga diterapkan dalam ARF, sebagian dari isu-isu di atas dapat dikategorikan sebagai isu-isu militer dan sebagian lainnya berada di bawah kategori nonmiliter. Berdasarkan hal ini, suatu cara untuk menentukan batasan cakupan ARF adalah dengan melihat pada kerja sama keamanan yang sebelumnya telah dijalankan.

Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, ARF merupakan wujud dari pembentukan mekanisme pembentukan koordinasi kebijakan keamanan di ASEAN secara terlembaga. Sebelumnya koordinasi ini dilakukan di luar kerangka ASEAN. Jika dikembalikan pada pemikiran *comprehensive security*, maka dapat dikatakan bahwa kerja sama keamanan yang tidak terlembaga tersebut lebih mencakup masalah-masalah keamanan yang bersifat militer. Untuk masalah yang nonmiliter sebenarnya ASEAN telah mengembangkan perangkat dan mekanisme kerja sama yang cukup efektif, baik antar anggota maupun dengan negara-negara mitra dialog.

Kenyataan bahwa ASEAN kini membentuk mekanisme baru ini menunjukkan bahwa sesungguhnya yang dibutuhkan oleh ASEAN adalah mekanisme untuk membahas aspek militer-pertahanan dari konsep keamanan komprehensif. Jika ditinjau kesepakatan yang dicapai pada akhir pertemuan ARF pertama dan kedua yang lalu, akan terlihat bahwa sesungguhnya yang menjadi isu penting yang masuk agenda sidang adalah konflik-konflik yang bersifat militer. Kalaupun di masa mendatang akan muncul potensi konflik terbuka yang bersumber pada isu-isu nonmiliter, maka ada baiknya untuk memberi batasan ini sejak awal. Kesimpulannya, akan lebih efektif bila ARF lebih memusatkan diri pada masalah-masalah keamanan yang bersifat militer.

Kriteria Keanggotaan dalam ARF

Masalah kedua yang penting untuk diperhitungkan menyangkut keanggotaan

dari ARF. Keanggotaan ARF menarik karena cakupannya yang cukup luas, dengan melibatkan negara-negara di luar ASEAN. Selain itu, ini pertama kalinya ASEAN mengundang negara-negara yang selama ini dipandang sebagai "lawan" dan tidak pernah terlibat dalam proses ASEAN, yaitu Cina dan Rusia. Sifat inklusif ini berbeda dengan sifat ZOPFAN yang *exclusive* dan cenderung menghalangi keterlibatan negara-negara besar, terutama lawan, dalam dinamika Asia Tenggara.

Sejauh ini, masalah keanggotaan memang tengah dirumuskan untuk menentukan kriteria partisipan ARF yang tepat. Menentukan kriteria ini sulit karena sifat interdependensi hubungan antar negara dan sektor, serta saling bersinggungannya antar kawasan dewasa ini. Namun pembatasan keanggotaan juga perlu dilakukan untuk mencegah bahaya dari suatu kriteria yang terlalu inklusif (*all-too-inclusive membership*). Kriteria seperti ini akan cenderung menghilangkan atau setidaknya menurunkan makna dan relevansi dari forum tersebut. Hal yang dikhawatirkan antara lain adanya kemungkinan bahwa isu-isu yang sebenarnya sangat vital bagi ASEAN akan tersisihkan oleh isu-isu yang lebih menjadi prioritas bagi negara-negara non-ASEAN, terutama dari luar kawasan.

Suatu petunjuk penting tentang masalah ini dapat ditemui pada nama dari forum ini, yaitu kedudukan sentral dari ASEAN. Sebagai tuan rumah dan poros utama, ASEAN harus tetap menjaga dan mengemukakan kepentingannya sebagai prioritas. Jika sebelumnya telah disepakati untuk hanya melibatkan negara-negara ASEAN, mitra-dialog, mitra konsultatif dan negara peninjau, maka

seharusnya ketentuan ini dipegang teguh. Dalam konteks ini, terlalu banyak kepala akan membuat arah ARF semakin tidak jelas.

Pengembangan Mekanisme Penyelesaian Konflik dalam ARF

Masalah ketiga yang perlu untuk dibahas berkaitan dengan arah yang hendak dituju oleh ARF. Hal ini menyangkut keputusan tentang mekanisme apa yang ingin dikembangkan untuk mewujudkan tujuan dari kerja sama keamanan ASEAN, atau secara lebih spesifik, ARF. CBM dan diplomasi preventif yang telah ditetapkan sebagai tahapan-tahapan gradual yang akan ditempuh ARF, telah banyak dikaji sehingga tidak memerlukan elaborasi lebih jauh di sini. Pertanyaan justru muncul sehubungan dengan tahapan ketiga yang dijadikan tujuan jangka panjang ARF, yaitu mekanisme penyelesaian konflik.

Ditinjau dari bentuk yang kini diterapkan dalam ARF, suatu forum dialog konsultatif memang bukan cara yang paling cepat dan efektif untuk mencari resolusi konflik, terutama dengan jumlah partisipan yang sedemikian banyaknya. Akan berbeda dengan CBM dan diplomasi preventif karena kedua tahapan tersebut memang membutuhkan *setting* yang lebih longgar, informal dan *relaxed*. Baik CBM maupun diplomasi preventif mengandalkan kebiasaan berdialog guna memudahkan tersalurnya informasi yang akan berguna dalam mengurangi rasa saling curiga. Operasionalisasi dari ARF merupakan cermin dari pendekatan dan kerja sama keamanan yang selama ini dipakai oleh ASEAN. Sifat-sifat

yang nonkonfrontatif dan inklusif merupakan ciri dari pendekatan *constructive engagement* yang diterapkan ASEAN dalam berbagai masalah, seperti pada konflik Kamboja dan hubungan dengan Myanmar. Cara pencapaian keputusan melalui musyawarah dan bukan melalui voting, adalah kebiasaan yang tampaknya ingin ditularkan ke negara peserta lainnya.

Jika ARF memang ditujukan sebagai mekanisme pengendalian konflik, maka tidak ada salahnya ASEAN tetap menjaga karakter ARF seperti apa adanya, tanpa harus tergesa-gesa untuk mengembangkan mekanisme-mekanisme yang lebih mengikat dan kaku. Dapat dikatakan bahwa salah satu keunggulan ASEAN selama ini adalah kemampuannya untuk meredam konflik antar anggota dan menjaga hubungan yang baik di antara sesama. Masalahnya akan lain jika yang dituju oleh ARF adalah pembentukan langkah-langkah konkrit guna menemukan penyelesaian konflik.

Suatu mekanisme yang mungkin patut dikembangkan untuk mewujudkan tujuan

ini adalah pembentukan kelompok-kelompok kerja (*working group*) atau lokakarya (*workshops*) yang menangani satu konflik tertentu, di bawah naungan ARF. Idealnya kelompok kerja yang berada di bawah naungan ARF seperti ini, harus lebih melibatkan para pejabat pemerintah yang memang terlibat sehari-hari dalam proses pembuatan kebijakan, yang berhubungan dengan konflik tersebut. Lokakarya-lokakarya yang diprakarsai Indonesia dalam konflik di Laut Cina Selatan adalah contoh yang baik dari pembentukan mekanisme seperti ini.

Proses seperti ini akan kondusif terhadap upaya membuka jalan menuju penyelesaian konflik. Jika hal ini didukung oleh terlembaganya sarana-sarana jalur komunikasi pada tingkat pejabat tinggi dan pimpinan negara, maka saling pengertian dan keterbukaan antar elit akan terbina. Dengan demikian salah persepsi yang sering muncul berkaitan dengan suatu konflik, dapat dieliminir guna mencegah pecahnya suatu konflik terbuka.

Upaya Indonesia Menciptakan Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara: Tantangan Politik Luar Negeri

Yuri O. Thamrin

Pendahuluan

TERMINOLOGI politik luar negeri atau kebijakan luar negeri yang digunakan dalam makalah ini, diartikan sebagai seperangkat keputusan atau program di bidang luar negeri yang menjadi pedoman dari tingkah laku suatu negara untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan sendiri.¹ Dengan kata lain, politik luar negeri atau kebijakan luar negeri selalu ditandai oleh 3 (tiga) elemen dasar yaitu: keputusan (*decision*), tindakan (*action*) dan tujuan (*objective*).

Dalam pengertian seperti ini, pembentukan Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara (KBSN-AT) telah sejak lama

menjadi tujuan politik luar negeri Indonesia. Prof. DR. Mochtar Kusumaatmadja, mantan Menlu RI, paling tidak sejak tahun 1972 telah menyarankan kepada Pemerintah, mengenai perlunya pembentukan KBSN-AT, paling kurang mencakup perairan di sekitar Selat Malaka, dengan pertimbangan keamanan nasional.

Menurut hemat penulis, khususnya memperhatikan konsep prioritisasi tujuan-tujuan politik atau kebijakan luar negeri,² pembentukan KBSN-AT tampaknya dapat digolongkan ke dalam kategori *core objective*, mengingat kaitannya dengan ma-

¹Lihat Bruce Russett dan Harvey Starr, *World Politics: the Menu for Choice* (New York: W.H. Freeman and Company, 4th ed., 1992), 179-180.

²K.J. Holsti membagi tujuan politik luar negeri atas "*core objective*", "*middle-range objective*" dan "*long-range objective*". Tujuan politik luar negeri dikatakan sebagai "*core objective*" apabila ia menyangkut masalah kelangsungan hidup suatu negara (*survival of the state*). Sementara itu, tujuan-tujuan lain yang kurang begitu mendesak dikategorikannya ke dalam "*middle-range objective*" dan "*long-range objective*".

salah *national survival*, khususnya dari kemungkinan serangan nuklir. Namun demikian, perlu diakui pula bahwa masalah pengakuan (*recognition*) oleh negara-negara nuklir terhadap KBSN-AT, memang memerlukan waktu yang cukup panjang. Dengan kata lain, negara-negara Asia Tenggara harus berusaha dengan lebih gigih dan lebih sabar. Dalam hubungan ini, sebagai bahan perbandingan, dapat kiranya dikemukakan bahwa Traktat Rarotonga (1985) tentang pembentukan Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Pasifik Selatan memerlukan waktu sekitar 11 tahun sebelum negara-negara nuklir bersedia memberikan pengakuan terhadapnya.

Makalah ini akan membahas beberapa aspek relevan dari isu pembentukan KBSN-AT, yaitu: (1) pengertian KBSN-AT; (2) arti penting KBSN-AT dari sudut pandang keamanan nasional, keamanan regional dan sebagai sumbangan untuk pencapaian tujuan perlucutan senjata nuklir (*nuclear disarmament*); (3) upaya-upaya ASEAN mewujudkan KBSN-AT; dan (4) kendala-kendala yang masih dihadapi dalam mendapatkan pengakuan negara-negara nuklir.

Pengertian Konsep Kawasan Bebas Senjata Nuklir

KBSN dalam literatur-literatur umum didefinisikan sebagai "kawasan-kawasan di dunia di mana sebagian besar negara-negara di dalamnya ingin membebaskan diri dari senjata nuklir, namun tanpa menyalahi berbagai ketentuan traktat-traktat internasional, khususnya mengenai prinsip kebebasan pelayaran, dan pembentukan kawasan-kawasan tersebut perlu

mendapatkan dukungan negara-negara nuklir".³

Sesuai hasil studi Kelompok Ahli PBB tahun 1975, perumusan suatu pendekatan yang bersifat kaku dan seragam terhadap konsep KBSN dinilai tidak realistis, mengingat tingkat keragaman dan diversitas berbagai kawasan di dunia.⁴ Dengan pertimbangan ini, studi Kelompok Ahli PBB tersebut merekomendasikan suatu arahan umum guna pembentukan Kawasan Bebas Senjata Nuklir, sebagai berikut:

1. Inisiatif pembentukan KBSN harus berasal dari dalam kawasan;
2. Ketentuan-ketentuan spesifik dari KBSN harus dinegosiasikan oleh negara-negara kawasan dan dituangkan dalam suatu traktat multilateral guna pembentukan KBSN secara permanen;
3. Walaupun kepatuhan terhadap Traktat bersifat sukarela, KBSN perlu mencakup negara-negara yang secara militer paling signifikan di kawasan;
4. Pembentukan KBSN tidak boleh mengganggu hubungan perjanjian (*treaty relationship*) yang terdapat di kawasan;
5. Perjanjian KBSN harus meningkatkan pengembangan ekonomi, keilmuan dan

³Lihat, David Pitt dan Gordon Thompson (eds.), *Nuclear Free Zones* (London: Croom Helm, 1987), 1.

⁴Lihat bagian kesimpulan dari hasil studi kelompok ahli PBB tahun 1975 berjudul "A Comprehensive Study of the Question of Nuclear Weapon Free Zones in All Its Aspects: Special Report of the Conference of the Committee of Disarmament".

teknologi di kalangan negara-negara pihak melalui kerja sama internasional mengenai pemanfaatan energi nuklir untuk tujuan damai;

6. KBSN harus memiliki batas-batas yang jelas dan mendapatkan pengakuan internasional;
7. KBSN perlu memiliki sistem verifikasi yang efektif;
8. Hukum internasional wajib dipatuhi dalam penetapan demarkasi KBSN, termasuk prinsip-prinsip kebebasan pelayaran di laut bebas, di selat-selat untuk navigasi internasional, maupun di wilayah udara di atasnya;
9. KBSN perlu mendapatkan dukungan negara-negara nuklir.

Tujuan KBSN sesuai studi Kelompok Ahli PBB 1975 tersebut, adalah untuk: (1) meningkatkan keamanan negara-negara di kawasan; (2) mencegah proliferasi nuklir; dan (3) meningkatkan keamanan dunia.

Guna melengkapi pengertian-pengertian dasar mengenai konsep KBSN, kiranya perlu pula dikemukakan ketentuan Pasal 33 Dokumen Final SSOD I/1978⁵ tentang Kawasan Bebas Senjata Nuklir, sebagai berikut:

⁵Dokumen Final SSOD I/1978 memuat pengertian, prioritas dan strategi perlucutan senjata secara komprehensif. Dokumen tersebut dinilai penting karena untuk pertama kalinya masyarakat internasional berhasil menyepakati dokumen tentang pengertian, prioritas dan strategi perlucutan senjata secara konsensus. Hingga saat ini, belum terdapat dokumen lain yang setara untuk menggantikan Dokumen Final SSOD I/1978 termaksud.

1. KBSN merupakan langkah perlucutan senjata yang penting dan harus dicapai secara bebas oleh negara-negara di kawasan;
2. Proses pembentukan KBSN di berbagai bagian dunia perlu didorong dengan tujuan akhir untuk mencapai dunia yang bebas sepenuhnya dari senjata nuklir dan dalam pembentukan KBSN perlu diperhatikan berbagai karakteristik kawasan dunia yang saling berbeda;
3. Negara-negara pihak pada perjanjian atau pengaturan KBSN harus menunjukkan kepatuhan penuh terhadap prinsip-prinsip dan tujuan-tujuan dasar yang terkandung di dalam perjanjian dan pengaturan KBSN tersebut, sehingga dengan demikian menjamin sepenuhnya pembebasan kawasan termaksud dari keberadaan senjata nuklir;
4. Negara-negara nuklir dihimbau untuk menghormati status KBSN dan menahan diri dari penggunaan atau ancaman penggunaan senjata nuklir terhadap negara-negara pihak pada perjanjian KBSN;
5. Negara-negara pihak pada perjanjian KBSN wajib mendeklarasikan bahwa mereka tidak memproduksi, memperoleh dan memiliki senjata nuklir atau mengizinkan pengeluaran senjata tersebut oleh pihak ketiga di wilayah mereka dan wajib pula menempatkan seluruh aktivitas nuklir mereka di bawah pengawasan IAEA.

Memperhatikan berbagai definisi konsep Kawasan Bebas Senjata Nuklir termaksud di atas, kiranya dapat kita simpulkan

bahwa konsep tersebut sekurang-kurangnya memiliki 3 (tiga) karakteristik dasar, yaitu: nonpemilikan (*non-possession*), non-penggelaran (*non-deployment*) dan non-penggunaan (*non-use*) senjata nuklir.

Arti Penting Kawasan Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara

Arti Penting untuk Indonesia

Pembentukan KBSN ditinjau dari sudut pandang geopolitis, sangat bermanfaat untuk memperkuat keamanan nasional Indonesia. Sebagaimana dimaklumi, Indonesia terletak di antara Samudera Pasifik dan Samudera Hindia dan memiliki beberapa alur laut kepulauan yang sangat strategis, yang menghubungkan kedua Samudera itu. Arti penting alur-alur laut kepulauan tersebut dalam perhitungan militer tidak dapat diabaikan, mengingat armada negara-negara besar (*major naval powers*) melintasi alur-alur laut kepulauan ini, baik untuk misi rutin maupun kebutuhan *power projection*. Dengan kata lain, dalam masa peperangan alur-alur laut kepulauan tadi sangat berpotensi untuk menjadi sasaran serangan militer, termasuk pula kemungkinan penggunaan senjata nuklir, untuk menetralisasi armada-armada laut dari kekuatan-kekuatan yang saling berhadapan. Dalam konteks demikian, khususnya dari sudut pandang kepentingan keamanan, pembentukan KBSN menjadi sangat bermanfaat bagi Indonesia, mengingat Traktat KBSN akan memuat Protokol khusus yang mengatur jaminan keamanan (*security assurances*) dari penggunaan maupun ancaman penggunaan senjata nuklir, yang diberikan pada negara-negara pihak pada

Traktat Kawasan Bebas Senjata Nuklir tersebut.

Arti penting lain dari pembentukan Kawasan Bebas Senjata Nuklir pada dasarnya menyangkut pula aspek jaminan hukum terhadap kemungkinan kecelakaan laut yang melibatkan kapal nuklir, yang melintasi beberapa alur laut kepulauan nusantara yang sempit, seperti misalnya di Selat Malaka. Dengan pertimbangan ini mantan Menlu RI Prof. DR. Mochtar Kusumaatmadja sejak tahun 1972 telah menyarankan perlunya upaya pembentukan Kawasan Bebas Senjata Nuklir, paling kurang mencakup perairan di sekitar Selat Malaka.

Arti Penting untuk Kawasan Asia Tenggara

Pembentukan KBSN akan bermanfaat pula untuk memperkuat keamanan negara-negara di kawasan Asia Tenggara, terutama mengingat 3 (tiga) karakteristik dasar yang terkandung dalam pengertian KBSN, yaitu: nonpenggelaran, nonpemilikan dan nonpenggunaan senjata nuklir.

Ditinjau dari sudut *nonpenggelaran*, tidak terdapatnya penggelaran atau *stationing* senjata nuklir di kawasan Asia Tenggara akan mencegah terjadinya krisis gawat seperti halnya "Krisis Kuba" di kawasan Amerika Latin pada tahun 1961. Dalam hal ini dapat diasumsikan bahwa keamanan negara-negara kawasan akan meningkat, apabila penggelaran senjata nuklir tidak terjadi di kawasan termaksud. Argumentasi dari pandangan seperti itu sesungguhnya bersumber dari logika sederhana, yaitu: penggelaran senjata nuklir, dalam situasi peperangan, akan mendorong pihak-pihak yang berperang untuk melancarkan serangan nuklir terhadap kawasan termak-

sud. Penggelaran nuklir juga akan meningkatkan kecurigaan pihak-pihak yang berhadapan, dengan segala akibat politik dan keamanan yang tidak menguntungkan kawasan. Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa pelarangan penggelaran senjata nuklir melalui pembentukan KBSN akan bermanfaat bagi negara-negara kawasan untuk membebaskan diri dari kompetisi dan konfrontasi nuklir.

Di samping itu, prinsip nonpenggelaran yang terkandung dalam Traktat KBSN berfungsi pula untuk menutupi *loophole* yang terdapat dalam Traktat Nonproliferasi Senjata Nuklir (NPT) 1968. Sebagaimana dimaklumi, negara-negara pihak pada NPT 1968, secara teknis hukum, dapat saja menerima penggelaran senjata nuklir di wilayah mereka, karena hal itu bukanlah pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan Traktat termaksud. Pada dasarnya, NPT 1968 hanya melarang negara-negara nonnuklir untuk memiliki dan mengembangkan senjata nuklir dan Traktat tersebut tidak melarang penggelaran nuklir di wilayah negara-negara pihak, selama negara-negara pihak termaksud tidak memiliki yurisdiksi dan kontrol atas senjata-senjata nuklir yang digelarkan tersebut. Menurut pandangan penulis, kenyataan di atas merupakan salah satu kelemahan hukum dari NPT 1968, khususnya ditinjau dari sudut penyebaran geografis senjata-senjata nuklir. Dalam hubungan ini, konsep KBSN dapat berperan untuk menutupi kelemahan hukum tersebut, mengingat konsep KBSN memuat pelarangan tegas terhadap penggelaran nuklir di seluruh wilayah yang dinyatakan sebagai Kawasan Bebas Senjata Nuklir.

Manfaat lain dari pembentukan KBSN tercermin pula dari prinsip nonpemilikan

senjata nuklir. Ditinjau dari prinsip termaksud, setiap negara pihak pada Traktat KBSN wajib menyatakan penolakan atas kepemilikan senjata nuklir. Sebagaimana dimaklumi, dewasa ini terdapat keprihatinan mendalam terhadap bahaya proliferasi senjata nuklir, mengingat teknologi dan bahan-bahan nuklir kini semakin mudah didapatkan. Pada tahun 1963 saja, Presiden Kennedy telah meramalkan bahwa sekitar 15-25 negara akan segera memiliki kemampuan untuk mengembangkan senjata nuklir⁶. Situasi saat ini sesungguhnya lebih mencemaskan lagi, mengingat terjadinya "exodus" para ahli fisika nuklir dan peningkatan perdagangan gelap bahan-bahan *fissile*, akibat disintegrasi Uni Soviet.

Akan halnya kawasan Asia Tenggara, kemungkinan negara-negara kawasan memiliki ambisi mengembangkan senjata nuklir dapat dikatakan sangat kecil, bahkan tidak ada. Ditinjau dari sudut penguasaan teknologi, negara-negara kawasan masih cukup jauh dari status *threshold*. Di samping itu, negara-negara kawasan Asia Tenggara seluruhnya telah menjadi pihak pada NPT 1968 dan telah melakukan pula kewajiban-kewajiban mereka dengan cukup bertanggung jawab. Dalam hal terjadinya ancaman serangan nuklir, negara-negara kawasan diperkirakan tidak akan menjawabnya dengan pengembangan senjata nuklir di tingkat nasional, namun akan mengadakan *Nuclear Umbrella* yang diberikan negara-negara Barat, mengingat sebagian negara Asia Tenggara memiliki perjanjian-

⁶Lihat, Robert S. McNamara, "A Sensible World Would Get Rid of Nuclear Arms", *International Herald Tribune*, 9 August 1995.

an keamanan dengan Amerika Serikat dan/atau Inggris.

Memperhatikan fakta-fakta di atas, penulis berasumsi bahwa masalah proliferasi senjata nuklir bukanlah masalah mendasak di kawasan Asia Tenggara. Kejujuran negara-negara kawasan Asia Tenggara dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan NPT 1968 telah mendapat pengakuan luas masyarakat internasional. Namun demikian, penulis melihat perlunya pembentukan KBSN di berbagai kawasan dunia, termasuk di Asia Tenggara, mengingat dampak positif pembentukan kawasan-kawasan termaksud terhadap penguatan rezim non-proliferasi global. Dengan kata lain, pembentukan KBSN di Asia Tenggara akan menghilangkan kemungkinan pacuan senjata nuklir di tingkat regional. Dengan demikian, sumber-sumber ekonomi yang terbatas dapat sepenuhnya dimanfaatkan untuk keperluan pembangunan nasional.

Setelah menjabarkan manfaat KBSN dari sudut pandang nonpenggelaran dan non-pemilikan, di bawah ini akan disampaikan manfaat KBSN dari sudut pandang *non-penggunaan senjata nuklir*. Menurut pendapat penulis, pembentukan KBSN akan memberikan manfaat tambahan pada negara-negara kawasan, dalam arti pemberian jaminan keamanan (*security assurance*) oleh negara-negara nuklir yang dituangkan dalam bentuk instrumen yang lebih mengikat secara hukum.

Sebagaimana dimaklumi, negara-negara nuklir hingga saat ini masih menolak memberikan jaminan keamanan dalam bentuk instrumen yang mengikat secara hukum (*legally-binding instrument*) dan hanya bersedia menuangkannya dalam bentuk Dekla-

rasi Unilateral atau bentuk instrumen-instrumen lain yang secara teoritis sangat lemah, karena bersifat tumpang-tindih dan dapat ditarik sewaktu-waktu. Dalam hubungan ini, pembentukan KBSN tampaknya dapat menjadi "jalan tengah" untuk menyelesaikan secara tentatif masalah jaminan keamanan tersebut.

Sebagaimana dimaklumi, Traktat-traktat mengenai pembentukan KBSN, seperti halnya Tlatelolco Treaty (1967) dan Rarotonga Treaty (1985), memiliki Protokol khusus yang mempunyai ikatan hukum penuh (*full legal binding force*), melalui mana negara-negara nuklir dihimbau untuk menahan diri dari penggunaan atau ancaman penggunaan senjata nuklir terhadap negara-negara pihak pada Traktat KBSN termaksud⁷. Dengan demikian, dalam hal negara-negara nuklir bersedia manandatangani Protokol khusus tersebut, maka negara-negara nuklir akan terikat secara hukum untuk menghormati kewajiban-kewajiban mereka mengenai jaminan keamanan, yang dalam hal ini dapat ditafsirkan lebih kuat ikatan hukumnya daripada jika hanya dituangkan dalam Deklarasi-deklarasi unilateral. Dengan mengutarakan pandangan ini, penulis tidak menutup mata pada kenyataan bahwa jaminan keamanan yang ideal seyogyanya perlu dituangkan dalam bentuk *International Convention on the Prohibition of Use or Threat of Use of Nuclear Weapons against Non-Nuclear States*, karena jaminan keamanan di dalam Konvensi tersebut akan bersifat jauh le-

⁷Lihat, Edmundo Fujita, *The Prevention of Geographical Proliferation of Nuclear Weapons: Nuclear-Weapon-Free Zones and Zones of Peace in the Southern Hemisphere* (New York: UNIDIR Research Paper no. 4, April 1989), 15.

bih mantap. Namun demikian, pada tahap ini, kemungkinan merumuskan Konvensi internasional masih sangat sulit, mengingat negara-negara nuklir masih mempertahankan doktrin *nuclear deterrence* mereka. Dengan kata lain, Traktat KBSN dapat dijadikan sebagai jalan tengah untuk mengatasi situasi sulit mengenai jaminan keamanan, mengingat akses negara-negara nuklir terhadap Traktat KBSN dan Protokol-protokolnya akan mengimplikasikan jaminan keamanan yang lebih kuat daripada jika hanya diberikan melalui Deklarasi-deklarasi unilateral.

Arti Penting Pembentukan KBSN sebagai Sumbangan untuk Pencapaian Tujuan Perlucutan Senjata Nuklir

Sebagaimana terkandung dalam Pasal 33 Dokumen Final SSOD I, pembentukan KBSN dinilai sebagai langkah perlucutan senjata yang penting. Di samping itu, dalam Pasal VIII NPT (1968) terdapat rumusan yang berbunyi, "*Nothing in the Treaty affects the right of any group of states to conclude regional treaties in order to ensure the total absence of nuclear weapons in their respective territories*". Rumusan tersebut ditafsirkan sebagai suatu dorongan guna pembentukan Kawasan-kawasan Bebas Senjata Nuklir di berbagai kawasan dunia, yaitu sebagai langkah-langkah regional untuk menciptakan *further barriers* guna pencegahan proliferasi senjata nuklir.⁸

Di samping itu, arti penting langkah-langkah regional dewasa ini mendapatkan

pengakuan dan dorongan yang besar. Sekjen PBB dalam laporannya berjudul "*An Agenda for Peace*" menegaskan bahwa pada dasarnya "banyak sekali yang dapat dicapai melalui langkah-langkah regional". Dengan kata lain, langkah-langkah regional sangat bermanfaat tidak saja untuk mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional, namun juga untuk mencapai tujuan-tujuan perlucutan dan pengendalian senjata pada tingkat global.

Upaya Pembentukan Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara

Sehubungan dengan upaya-upaya pembentukan Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara (KBSN-AT), 2 (dua) hal kiranya perlu mendapat perhatian. Pertama, pembentukan kawasan termaksud telah sejak lama disuarakan oleh 2 (dua) negara ASEAN, yaitu Indonesia dan Malaysia. Kedua, pembentukan KBSN-AT merupakan salah satu atribut penting dari gagasan ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*) yang disepakati oleh para Menlu negara-negara ASEAN di Kuala Lumpur pada bulan November 1971.⁹

⁹Konsep ZOPFAN pada dasarnya merupakan salah satu *variant* dari konsep *Zone of Peace*. Sebagaimana dimaklumi, konsep *Zone of Peace* sangat populer pada dasawarsa 1960 dan 1970-an, sebagai reaksi dari peningkatan jumlah konflik regional serta peningkatan Perang Dingin di antara kedua *superpower*. Melalui Deklarasi yang disahkan pada bulan November 1971, negara-negara ASEAN (Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand) bertekad mengusahakan pengakuan dan penghormatan atas Asia Tenggara sebagai kawasan yang damai, netral dan bebas dari segala bentuk campur tangan kekuatan-kekuatan asing. Dalam hubungan ini, konsep *Zone of Peace* dinilai memiliki pengertian yang jauh

⁸Lihat, Josef Goldblat, "NPT and Nuclear Weapon-Free Zones", dalam *Arms Control: The Journal of Arms Control and Disarmament* II, no. 1, May 1990, 49-59.

Hubungan erat antara gagasan ZOPFAN dan gagasan KBSN-AT telah ditegaskan dalam pernyataan-pernyataan beberapa Menlu negara ASEAN. Dalam hubungan ini, Menlu Malaysia, Tengku Ahmad Ritauddeen, pada kesempatan sidang *ASEAN Standing Committee* di Kuala Lumpur pada tanggal 10 September 1984, menegaskan bahwa: "Negara-negara ASEAN telah menyepakati di Jakarta untuk memulai langkah-langkah pembentukan ZOPFAN di kawasan Asia Tenggara, yaitu diawali dengan deklarasi Asia Tenggara sebagai Kawasan Bebas Senjata Nuklir. Konsep KBSN-AT pada dasarnya *inherent* di dalam pengertian ZOPFAN dan merupakan salah satu prasyarat bagi perwujudan gagasan termaksud. Dalam kaitan ini, perealisasi ZOPFAN akan mengalami kemunduran, apabila pembentukan KBSN-AT harus menunggu terlebih dahulu penyelesaian konflik Kamboja".

Pernyataan senada dilontarkan pula oleh Menlu Indonesia, Prof. Muchtar Kusumatadja, ketika pada kesempatan sebuah seminar tentang KBSN-AT di Jakarta pada tahun 1985, beliau mengatakan bahwa "invasi dan pendudukan Vietnam atas Kamboja memang telah membuat negara-negara ASEAN kurang berminat meningkatkan upaya-upaya pembentukan ZOPFAN. Namun demikian, dalam pandangan Indonesia, pembentukan KBSN-AT merupakan

salah satu langkah prioritas untuk menciptakan ZOPFAN di Asia Tenggara".

Pernyataan kedua Menlu di atas pada dasarnya mengindikasikan komitmen kuat Indonesia dan Malaysia terhadap pembentukan KBSN-AT. Indonesia dan Malaysia sesungguhnya telah berusaha keras meyakinkan negara-negara ASEAN lain untuk menerima gagasan termaksud. Hingga derajat tertentu, upaya-upaya Indonesia dan Malaysia cukup menunjukkan hasil, antara lain tercermin dari pembentukan "Pokja ASEAN untuk Mempelajari Konsep KBSN-AT sebagai Elemen Gagasan ZOPFAN" (dikenal sebagai Pokja ZOPFAN dan KBSN-AT).

Dalam Pertemuan Para Menlu ASEAN ke-19 di Manila pada tahun 1986 dan dalam kesempatan KTT ASEAN di Manila pada tahun 1987, Pokja ZOPFAN dan KBSN-AT tersebut telah mendapat arahan melanjutkan studi mengenai konsep KBSN-AT dan seluruh aspeknya, termasuk pula kemungkinan merumuskan sesegera mungkin Traktat KBSN-AT. Namun demikian, Pokja tersebut ternyata tidak berhasil menyelesaikan tugasnya dan penyebab dari ketidakberhasilan, diberitakan, karena terdapatnya kendala-kendala teknis dan legal yang cukup sulit.

Menurut pendapat penulis, kegagalan Pokja ZOPFAN dan KBSN-AT termaksud, tidak hanya disebabkan kendala-kendala teknis dan legal yang cukup sulit, namun, lebih penting lagi, akibat *tacit opposition* negara-negara ASEAN tertentu terhadap gagasan pembentukan KBSN-AT, mengingat persepsi negara-negara tersebut bahwa KBSN-AT akan merugikan keamanan regional. Namun demikian, sikap oposisi ini

lebih luas daripada konsep Kawasan Bebas Senjata Nuklir, mengingat konsep *Zone of Peace* tidak hanya mencakup langkah-langkah perlucutan senjata semata, namun juga meliputi kerja sama di bidang politik, ekonomi dan bidang-bidang lainnya, termasuk upaya menghapuskan kehadiran kekuatan-kekuatan militer asing dari kawasan. Analisis komprehensif mengenai konsep *Zone of Peace*, lihat Edmundo Fujita, op.cit., 13-21.

tampaknya telah diekspresikan secara "bijaksana" dan "tidak terlalu mencolok" dan kemudian dapat dimengerti oleh seluruh negara ASEAN, mengingat ASEAN terkenal mampu "menyembunyikan isu-isu sulit di bawah karpet". Di samping itu, sikap *reluctant* terhadap KBSN-AT dapat pula diekspresikan oleh negara-negara ASEAN tertentu, dengan mempergunakan alasan bahwa negara-negara nuklir tertentu (yaitu Amerika Serikat, Inggris dan Perancis) masih menolak gagasan termaksud.

Menurut pendapat penulis, upaya-upaya pembentukan KBSN-AT telah mengalami hambatan berat pada dasa warsa 1980-an, yaitu akibat persepsi keamanan negara-negara ASEAN tertentu dan juga sikap penolakan beberapa negara nuklir. Namun demikian, pembentukan KBSN-AT pada dasa warsa 1990-an tampak lebih memiliki prospek, yaitu akibat perubahan-perubahan situasi keamanan baik pada tingkat global maupun regional. Di bawah ini, penulis akan menguraikan faktor-faktor dinamis yang mempengaruhi gagasan pembentukan KBSN-AT, yaitu faktor persepsi keamanan negara-negara kawasan dan faktor kepentingan strategis negara-negara nuklir. Uraian komparatif atas perkembangan faktor-faktor tersebut pada dasawarsa 1980-an diharapkan dapat menunjukkan dinamika pembentukan KBSN-AT.

Persepsi Keamanan Negara-negara Kawasan

Di kalangan negara-negara ASEAN tampaknya terdapat 3 (tiga) bentuk *response* terhadap gagasan KBSN-AT, yang pada gilirannya mencerminkan perbedaan persepsi keamanan di kalangan negara-negara ini.

Kiranya dapat diasumsikan bahwa, evaluasi negara-negara ASEAN atas dampak pembentukan KBSN-AT terhadap keamanan nasional masing-masing akan sangat menentukan sikap dukungan atau oposisi terhadap gagasan tersebut. Dengan kata lain, apabila gagasan KBSN-AT dinilai bermanfaat untuk keamanan nasional, maka sikap dukungan terhadap gagasan akan lebih mudah diberikan dan sebaliknya.

Dengan asumsi dasar termaksud, kiranya kita dapat menempatkan Indonesia dan Malaysia dalam kategori *early supporters*, mengingat kedua negara ini telah sejak awal memberikan dukungan kuat terhadap gagasan pembentukan KBSN-AT. Dukungan kedua negara tersebut kemungkinan bersumber dari faktor-faktor doktriner maupun faktor-faktor keamanan nasional.

Dari sudut pandang faktor-faktor doktriner, Indonesia dan Malaysia telah sejak lama dinilai sebagai pendukung pembentukan sistem keamanan Asia Tenggara atas dasar pengembangan *inter-state conduct* dan bukan atas pengendalian pada jaminan kekuatan-kekuatan asing. Sebagian pengamat menyebut sistem keamanan seperti ini sebagai *indigenously-based regional order*, yaitu bersumber dari pandangan bahwa penguatan keamanan regional lebih baik diupayakan melalui pengaturan-pengaturan regional dan bukan melalui aliansi-aliansi militer yang justru akan membawa negara-negara kawasan ke dalam konflik dan kompetisi negara-negara besar, sehingga keamanan yang diharapkan justru tidak tercapai. Dalam hubungan ini, penulis menilai bahwa Indonesia dan Malaysia ingin memperkuat lagi *inter-state conduct* yang dasar-dasarnya telah terkandung dalam

Deklarasi ZOPFAN (1971) dan *Treaty of Amity and Cooperation* (1976), yaitu melalui pembentukan Traktat KBSN-AT.

Penjelasan lain dari dukungan Indonesia dan Malaysia terhadap pembentukan KBSN-AT tampaknya berkaitan pula dengan manfaat praktis dari pembentukan KBSN-AT untuk pengamanan alur-alur laut yang sempit (*narrow sea-lanes*), seperti halnya di Selat Malaka.

Bentuk respons lainnya dari negara-negara ASEAN terhadap gagasan KBSN-AT ditunjukkan oleh Filipina dan Thailand yang menurut pendapat penulis dapat dikelompokkan dalam kategori *middle way*. Menurut pendapat penulis, bentuk tanggapan ini bersifat lentur dan dikarakterkan pula oleh perubahan-perubahan sesuai dengan *assessment* terhadap perkembangan situasi keamanan pada tingkat global dan regional. Dalam kaitan ini, Filipina dan Thailand walaupun mengindikasikan dukungan secara prinsip terhadap KBSN-AT, namun tidak berada dalam posisi menerjemahkan dukungan prinsip tersebut ke dalam dukungan nyata, khususnya mengingat situasi keamanan Asia Tenggara pada dasawarsa 1980-an.

Dalam kaitan dengan Filipina, keberadaan pangkalan militer Amerika Serikat di negara tersebut -- yaitu *Subic Naval Base* dan *Clark Air Base* -- dinilai penting bagi sistem pertahanan dan ekonomi Filipina. Oleh karena itu, Filipina tampak bersikap *reluctant* terhadap gagasan KBSN-AT pada dasawarsa 1980-an, walaupun negara ini tidak juga menolak gagasan termaksud secara terang-terangan.

Sementara itu, Thailand pada dasawarsa 1980-an merupakan *front-line state* meng-

hadapi agresivitas Vietnam di Indochina, serta peningkatan kehadiran armada Uni Soviet melalui penggunaan fasilitas-fasilitas militer di Cam Ranh dan Danang. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila Thailand pada dasawarsa 1980-an sulit memberikan dukungan penuh terhadap gagasan pembentukan KBSN-AT.

Bentuk respons selanjutnya terhadap gagasan KBSN-AT ditunjukkan oleh Singapura, yang menurut pendapat penulis dapat dikelompokkan ke dalam kategori *Hard-liner*. Dalam kaitan ini, Singapura tampak tidak pernah menunjukkan minat dan ketertarikan pada gagasan KBSN-AT, bahkan hingga bulan April 1995 ketika Konferensi Peninjauan dan Perpanjangan NPT berlangsung di New York. Bagi Singapura, pembentukan KBSN-AT dinilai akan berpengaruh negatif pada perimbangan kekuatan di Asia Tenggara, yang pada gilirannya dinilai akan membahayakan keamanan nasionalnya. Di samping itu, pembentukan KBSN-AT dikhawatirkan pula oleh negara tersebut akan menyurutkan kehadiran Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara -- suatu prospek yang kurang menguntungkan keamanan Singapura, mengingat pandangannya bahwa kehadiran Amerika Serikat sangat penting bagi keamanan nasionalnya.

Kepentingan Strategis Negara-negara Nuklir

Salah satu prasyarat penting bagi pembentukan KBSN adalah dukungan negara-negara nuklir terhadap kawasan termaksud. Tanpa dukungan negara-negara nuklir, KBSN akan kurang memiliki arti seperti ditunjukkan oleh pengalaman tragis kawasan Pasifik Selatan baru-baru ini. Walaupun ka-

wasan tersebut memiliki Traktat Rarotonga (1985), namun Perancis tidak mendukungnya dan negara ini terus melakukan uji-coba nuklir di kawasan termaksud, yaitu hingga saat pengumuman moratorium uji-coba senjata nuklir oleh Presiden Jacques Chirac pada bulan Februari 1996.

Menurut pendapat penulis, dukungan negara-negara nuklir terhadap KBSN akan sangat tergantung pada arti geopolitis suatu kawasan. Dapat diasumsikan, semakin strategis arti geopolitis suatu kawasan, maka akan semakin sulit negara-negara nuklir mendukung pembentukan KBSN di kawasan termaksud.

Akan halnya Asia Tenggara, arti geopolitis kawasan ini sangat penting dalam strategi global negara-negara nuklir, khususnya pada era Perang Dingin beberapa dekade yang lalu. Karena letaknya di antara Samudera Pasifik dan Samudera Hindia, kawasan Asia Tenggara penting bagi armada negara-negara Barat untuk keperluan *power projection*, khususnya guna membantu melindungi Kawasan Timur Tengah yang kaya minyak. Di samping itu, negara-negara Barat dapat pula mempergunakan armadanya di Asia Tenggara, terutama melalui koordinasi dengan armada yang ditempatkan di Asia Timur, untuk menjepit pangkalan angkatan laut Uni Soviet di Vladivostok. Di samping itu, Asia Tenggara penting pula bagi Jepang -- sekutu utama negara-negara Barat di Asia -- guna keperluan lalu lintas minyak mentah, sumber bahan baku, sebagai pasaran perdagangan dan tempat investasi ekonomi. Menurut pandangan penulis, elemen-elemen geopolitis demikian telah menyebabkan Amerika Serikat, Perancis dan Inggris menolak gagasan pembentukan KBSN-AT, khususnya pada dasawarsa 1980-an.

Berkebalikan dari posisi negara-negara Barat, Uni Soviet pada dasawarsa 1980-an justru melihat dengan lebih simpatik upaya-upaya pembentukan KBSN di berbagai kawasan di dunia, termasuk di Asia Tenggara. Alasan dari sikap Uni Soviet kemungkinan adalah sebagai berikut: *pertama*, pembentukan KBSN di berbagai kawasan dunia akan menghambat manuver armada Amerika Serikat. Dengan demikian, pembentukan berbagai KBSN akan lebih merugikan Amerika Serikat sebagai kekuatan laut daripada Uni Soviet sebagai kekuatan darat; *kedua*, dukungan terhadap inisiatif-inisiatif pembentukan KBSN akan memberikan manfaat politis terhadap citra Uni Soviet di kalangan negara-negara Dunia Ketiga.

Akan halnya Republik Rakyat Cina (RRC), negara ini menganut kebijakan yang sangat simpatik terhadap pembentukan KBSN di berbagai penjuru dunia. RRC misalnya telah menjadi pihak pada Protokol Traktat Rarotonga, jauh sebelum negara-negara nuklir lain melakukannya. Di samping itu, adalah kebijakan Cina, yang dinyatakan berulang-ulang pada berbagai kesempatan, bahwa RRC tidak akan menggunakan senjata nuklir terhadap negara-negara pihak pada Traktat KBSN. Walaupun sikap RRC cukup simpatik, namun dalam kaitan dengan pembentukan KBSN di Asia Tenggara, sikapnya dapat saja tidak terefleksikan, yaitu apabila *zone of application* KBSN meliputi Kepulauan Spratley yang tengah dipersengketakan.

Perkembangan-perkembangan pada Dasawarsa 1990-an

Sesuai catatan penulis, pada dasawarsa 1990-an terdapat perkembangan-perkem-

angan global dan regional yang menggem-birakan, yang pada gilirannya tampak mem-permudah prospek perealisasi KBSN-AT.

Pada tingkat global, Perang Dingin te-lah berakhir, sehingga Amerika Serikat dan Federasi Rusia (sebagai *successor state* dari bekas Uni Soviet) dapat mengurangi keha-dirannya di Asia Pasifik. Dalam hubungan ini, Amerika Serikat telah menutup pang-kalan-pangkalan militernya di Filipina dan Federasi Rusia tidak lagi memanfaatkan fa-silitas-fasilitas militer di Indochina. Semen-tara itu, berakhirnya rivalitas nuklir negara-negara *super power*, telah pula memungkin-kan Amerika Serikat memindahkan senjata nuklir taktis dari kapal-kapal selam yang di-milikinya.¹⁰ Di samping itu, bahaya pro-liferasi horizontal senjata nuklir telah pu-la menimbulkan keprihatinan dunia dan terutama sebagai imbalan dari perpanjangan NPT pada tahun 1995 yang lalu, Amerika Serikat mengumumkan kesediaannya men-dukong gagasan-gagasan pembentukan KBSN, termasuk di Asia Tenggara, yaitu gu-na mencegah proliferasi horizontal senjata nuklir.

Pada tingkat regional, perkembangan-perkembangan yang terjadi juga cukup menggem-birakan. Konflik Kamboja, misal-nya, telah dapat diselesaikan. Vietnam telah pula menjadi anggota ASEAN sejak tahun 1995, sehingga rivalitas negara-negara ASEAN dan Indochina telah menjadi bagian dari sejarah. Sementara itu, ASEAN sendiri telah berkembang menjadi *security com-*

*munity*¹¹ yang lebih solid, sehingga kecuri-gaan terhadap konsep KBSN-AT yang ma-sih tersisa tampaknya dapat diminimalisasi.

Pada kesempatan Sidang ARF ke-2 (Bandar Seri Begawan, 1 Agustus 1995), Ame-rika Serikat secara resmi mencabut oposisi-nya terhadap gagasan pembentukan KBSN di Asia Tenggara. Perkembangan ini kemu-dian dimanfaatkan oleh Indonesia untuk mendorong negara-negara ASEAN segera merealisasikan Traktat KBSN-AT. Dalam hubungan ini, Menlu Ali Alatas mengeks-presikan optimisme beliau bahwa negara-negara ASEAN akan mampu merampung-kan Traktat KBSN-AT dalam waktu cepat, sehingga Traktat tersebut akan siap ditan-datangani pada kesempatan KTT ASEAN di Bangkok tanggal 14-15 Desember 1995. Dalam hubungan ini, Traktat KBSN-AT te-lah dapat dirampungkan dan telah pula ditandatangani oleh Kepala-kepala pemerin-tah seluruh negara-negara Asia Tenggara pada kesempatan KTT ASEAN di Bangkok. Dengan demikian, perjuangan panjang In-donesia dan negara-negara ASEAN lain un-tuk mewujudkan Asia Tenggara sebagai kawasan bebas senjata nuklir telah maju se-tahap lagi. Dan pada saat ini yang masih diperlukan adalah pengakuan negara-negara nuklir terhadap KBSN-AT termaksud.

¹⁰Lihat, Michael Richardson, "US Drops Its Ob-jections to Asia Nuclear Free Zone", *International Herald Tribune*, 1 August 1995.

¹¹Konsep *Security Community* telah dikem-bangkan oleh Karl W. Deutsch dan mengacu pada sekelompok bangsa yang telah "terintegrasi". Penger-tian integrasi di sini diartikan sebagai pencapaian rasa komunitas dan tingkat kelembagaan serta prak-tek-praktek yang mantap, sehingga masalah-ma-salah yang dihadapi oleh sekelompok bangsa ter-sebut dapat diselesaikan secara damai, tanpa mela-lui cara-cara kekerasan. Karl Deutsch menyebut Uni Eropa sebagai contoh dari *security community* pa-da tingkat yang paling tinggi.

Prospek Pengakuan KBSN-AT oleh Negara-negara Nuklir

Pada saat ini seluruh negara nuklir belum bersedia menjadi pihak pada Traktat KBSN-AT. Dalam hubungan ini Amerika Serikat masih mengindikasikan keberatan terhadap Traktat KBSN-AT, karena *zone of application* dari Traktat KBSN-AT mencakup Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), yang menurut Amerika Serikat semestinya diatur oleh rezim UNCLOS dan bukan oleh rezim KBSN. Di samping itu, Amerika Serikat mengindikasikan pula keberatannya memberikan *blanket guarantee*, mengingat secara teoretis seluruh kapal yang berada di ZEE (baik yang dimiliki oleh negara-negara pihak maupun nonpihak Traktat KBSN-AT) harus dijamin keselamatannya dari kemungkinan serangan nuklir.

Sementara itu, RRC mengindikasikan bahwa negara tersebut tidak bersedia menjadi pihak pada Traktat KBSN-AT, selama *zone of application* Traktat termaksud mencakup Kepulauan Spratly yang dipersengketakan.

Negara-negara ASEAN karenanya masih harus berusaha keras untuk mengatasi keberatan-keberatan oleh Amerika Serikat dan RRC tersebut. Diperkirakan, apabila keberatan-keberatan AS dan RRC dapat diselesaikan, maka dukungan negara-negara nuklir lain akan lebih mudah didapatkan. Oleh karena itu, negara-negara ASEAN masih harus menghadapi perjuangan berat dalam rangka mewujudkan KBSN-AT.

Kesimpulan

Pembentukan KBSN-AT sangat bermanfaat untuk memperkuat keamanan nasional

Indonesia dan keamanan regional Asia Tenggara serta sebagai sumbangan untuk mencapai perlucutan senjata nuklir pada tingkat global.

Perjuangan negara-negara ASEAN untuk menciptakan KBSN-AT telah mencapai kemajuan konkrit, dengan ditandatanganinya Traktat KBSN-AT pada KTT ASEAN di Bangkok pada tanggal 14-15 Desember 1995 yang lalu. Namun demikian, Traktat tersebut baru akan berlaku (*enter into force*), apabila 7 (tujuh) negara Asia Tenggara telah menyerahkan piagam ratifikasi mereka atas Traktat KBSN-AT. Dengan demikian, negara-negara ASEAN pada tahap ini perlu mengusahakan proses ratifikasi terhadap Traktat KBSN-AT, yaitu sesuai dengan prosedur konstitusi masing-masing.

Untuk dapat efektif, Traktat KBSN-AT harus mendapatkan dukungan dan pengakuan dari negara-negara nuklir. Oleh karena itu, negara-negara ASEAN perlu terus melakukan pendekatan terhadap negara-negara nuklir, guna mengupayakan jalan keluar yang dapat diterima bersama, untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang masih dirasakan.

Dalam hubungan ini, khususnya dengan pertimbangan taktis, perlu kiranya dipikirkan kemungkinan perumusan suatu resolusi mengenai Traktat KBSN-AT pada forum Sidang Majelis Umum PBB, yang diikuti oleh upaya-upaya lobi untuk mengusahakan dukungan luas terhadap resolusi termaksud. Diharapkan, dukungan luas masyarakat internasional terhadap Traktat KBSN-AT pada gilirannya akan bermanfaat untuk mendorong negara-negara nuklir memberikan pengakuan terhadap Traktat tersebut.

Peran Indonesia dalam Satu Asia Tenggara

Edy Prasetyono

SUATU ASEAN yang terdiri dari sepuluh negara Asia Tenggara tinggal menunggu waktu. Vietnam menjadi anggota ASEAN ketujuh pada tahun 1995 saat diselenggarakan KTM (Konferensi Tingkat Menteri) ASEAN di Brunei. Sementara itu Laos dan Kamboja telah menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja sama di Asia Tenggara (TAC, *Treaty of Amity and Cooperation*) masing-masing pada tahun 1992 dan 1995 yang baru lalu. Pada tahun 1996 ini Kamboja secara resmi telah melamar untuk menjadi anggota ASEAN. Sedangkan Myanmar yang telah memperoleh status sebagai *observer* pada KTM ASEAN di Brunei Juli tahun 1995 yang lalu, pada tahun 1996 ini secara resmi telah melamar menjadi anggota ASEAN. Sebelum tahun 2000 diharapkan semua negara Asia Tenggara telah tergabung dalam ASEAN.

Gagasan untuk membentuk suatu tata regional Asia Tenggara yang mencakup seluruh negara di kawasan sebenarnya bukan

sesuatu yang baru. Sejak ASEAN dibentuk pada tahun 1967, telah diyakini oleh para pendiri bahwa kestabilan dan keamanan kawasan Asia Tenggara hanya dapat dicapai dengan melibatkan semua negara di kawasan, terlepas dari perbedaan ideologi. Oleh karena itu TAC, yang merupakan *code of conduct* dan landasan legal ke arah tata regional Asia Tenggara, sebagaimana tertuang dalam ZOPFAN (*Zone of Peace Freedom and Neutrality* = Kawasan Damai, Bebas dan Netral), terbuka bagi seluruh negara Asia Tenggara. Satu Asia Tenggara tertunda saat Perang Dingin membentuk polarisasi strategis di kawasan antara ASEAN dan negara-negara komunis Indocina, dan mencapai titik terendah saat Vietnam menyerbu Kamboja pada tahun 1978.

Faktor Indonesia dan Perubahan Lingkungan ASEAN

Peran Indonesia dalam ASEAN-10 akan dipengaruhi oleh dua hal yaitu makin aktif-

nya Indonesia di politik internasional dan perubahan di lingkungan sekitar ASEAN. Di sini masalah penting yang perlu dibahas adalah apakah dan seberapa jauh ASEAN-10 masih dianggap penting bagi Indonesia. Pada periode dekade 1970-an sampai dengan 1980-an energi Indonesia banyak dicurahkan pada upaya meletakkan landasan kerja sama keamanan sesama negara ASEAN. Indonesia pun kemudian dikenal sebagai negara yang mempunyai komitmen tinggi terhadap ASEAN, terutama hal ini terlihat ketika menghadapi kasus Kamboja, di mana Indonesia menunjukkan solidaritas ASEAN yang kuat terhadap Thailand, sebagai negara garis depan dalam konflik Kamboja tersebut. Dalam perjalanan perkembangan ASEAN Indonesia membiarkan dirinya dibatasi oleh kepentingan-kepentingan bersama ASEAN. Karena itu Indonesia menjalankan politik luar negeri yang *low profile* terhadap tetangganya di ASEAN. Ia mencoba untuk bersikap menahan diri dalam konflik-konflik teritorial dengan sesama negara ASEAN, mengutamakan pentingnya konsultasi dan konsensus dalam pengambilan keputusan, dan sebagainya.

Berbeda dari tahun-tahun sebelumnya Indonesia sejak akhir tahun 1980-an mulai menunjukkan politik luar negeri yang lebih aktif. Keberhasilan pembangunan ekonomi dan stabilitas politik tampaknya menyebabkan kepercayaan diri Indonesia yang besar dalam menghadapi perubahan-perubahan internasional (Vatikiotis, 1993: 354). Satu langkah penting yang dilakukan oleh Indonesia adalah keputusan untuk menormalisasi hubungan diplomatik dengan Cina pada tahun 1990. Selain itu Presiden Soeharto juga mulai giat melakukan kun-

jungan luar negeri ke negara-negara Eropa Barat dan Timur, Cina, Amerika Serikat, dan beberapa negara Amerika Latin. Sebagai Ketua Gerakan Non-Blok pada periode 1992-1995, Indonesia aktif dalam Kelompok 77 dan forum Utara-Selatan dan kerja sama Selatan-Selatan. Indonesia bahkan mencoba untuk meyakinkan negara-negara G-7 tentang pentingnya restrukturisasi tata ekonomi internasional yang lebih adil bagi negara-negara berkembang, dan menyuarakan pentingnya perubahan struktur PBB yang mencerminkan situasi dunia saat ini, suatu gagasan tentang demokratisasi badan dunia tersebut.

Di lingkungan Asia Tenggara, selain memelopori upaya penyelesaian masalah Kamboja, Indonesia sejak tahun 1990 berupaya mencari pendekatan ke arah penyelesaian konflik teritorial di Laut Cina Selatan. Indonesia juga berperan dalam mempertemukan pihak-pihak yang bertikai di dalam negeri Filipina. Namun satu hal yang menunjukkan status Indonesia sebagai negara besar di Asia Tenggara adalah ketika ia menekan Filipina untuk tidak mengijinkan diselenggarakannya konferensi tentang Timor Timur di negara tersebut pada tahun 1994. Di lingkungan ASEAN pun kemudian orang bertanya sampai kapan Indonesia akan mempertahankan sikap *low profile*, terutama untuk masa yang akan datang ketika terjadi perubahan kepemimpinan nasional di Indonesia. Pertanyaan itu wajar karena adanya pengalaman sejarah negatif antara Indonesia dengan negara tetangga.

Selain karena dorongan untuk lebih aktif di kancah internasional, sikap dan peran Indonesia di ASEAN juga akan dipenga-

ruhi oleh perubahan hubungan antara ASEAN dengan negara-negara besar di luar kawasan. Aspek positif dari perubahan itu adalah semakin diperhitungkannya ASEAN dalam pembentukan struktur keamanan di kawasan Asia Pasifik (Wanandi: 1991 & 1993). ASEAN tidak lagi menjadi bahan tarik-menarik antara beberapa kekuatan yang saling bersaing, melainkan telah menjadi salah satu pemain penting. Hal ini dapat dilihat dari inisiatif ASEAN untuk membentuk ARF pada tahun 1993. Bahkan ASEAN berhasil menjadikan TAC sebagai *code of conduct* bagi hubungan internasional di Asia Pasifik (ARF Chairman Statement, 1994). Ini merupakan konsekuensi dari keberhasilan pembangunan ekonomi, meningkatnya investasi, dan peran politik dan strategis ASEAN di Asia Pasifik.

Pada saat yang sama perkembangan di atas juga menandai berkurangnya kemampuan negara-negara besar untuk bertindak secara unilateral. Pendekatan-pendekatan multilateral pun tidak dapat dicegah, bahkan oleh negara-negara yang semula menentang multilateralisme masalah keamanan, yaitu Amerika Serikat. Disamping karena secara substansial masalah keamanan makin kompleks dan multidimensional, juga karena masalah-masalah tersebut melibatkan banyak aktor dan berbagai kepentingan mereka. Salah satu perkembangan menarik dari gejala multilateralisme di Asia Pasifik, di mana ASEAN berada di dalamnya, adalah berlangsungnya rekonsiliasi dan pendekatan-pendekatan baru antara mereka yang pada masa lalu saling bermusuhan, misalnya antara RRC, Rusia, Vietnam, Amerika Serikat. Masing-masing aktor tidak lagi berbicara tentang siapa musuh mereka, tetapi bagaimana agar struktur keamanan

baru yang sedang mereka kembangkan dapat melibatkan semua negara di kawasan Asia Pasifik.

Namun juga diakui ada persoalan baru yang harus diperhatikan. Masih banyak ketidakpastian yang dihadapi oleh ASEAN. Ketidakpastian tentang keberadaan pasukan AS di Asia Pasifik, ketidakpastian tentang perilaku kekuatan-kekuatan regional dan pola hubungan strategis yang terbentuk di antara mereka, ketidakpastian tentang arah akuisisi persenjataan, konflik-konflik lokal dan teritorial, termasuk di kalangan negara-negara ASEAN sendiri, dan sebagainya (Wanandi, 1993).

Dua aspek perkembangan tersebut pada akhirnya menggerakkan ASEAN untuk memperluas cakupan kerja sama keamanannya dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan, terutama negara-negara besar di kawasan. Hal itu karena secara ekonomi dan strategis ASEAN tidak dapat lepas dari kawasan Asia Pasifik yang lebih besar. Di sini tantangan yang akan dihadapi oleh Indonesia adalah bagaimana memperluas parameter kerja sama keamanan ASEAN dengan negara-negara besar di kawasan dengan segala kepentingan mereka.

Arti Penting ASEAN

Ketika konfrontasi militer dan ideologi tidak lagi populer di dalam hubungan internasional, ekonomi seringkali dipandang sebagai penggerak hubungan antar bangsa. Akibatnya, ada kecenderungan untuk mengukur keberhasilan dan masa depan suatu kerja sama regional dengan menggunakan ukuran-ukuran ekonomi. ASEAN pun tidak lepas dari penilaian seperti itu. Hubungan

ekonomi yang relatif kecil sesama negara ASEAN, terutama dilihat dari nilai perdagangan dan investasi intra ASEAN, membuat banyak orang bertanya seberapa penting ASEAN bagi negara-negara anggota. Apalagi ASEAN-10 nanti akan diwarnai dengan ketimpangan ekonomi antara Vietnam, Laos, Kamboja, dan Myanmar dengan saudara-saudara tua mereka di ASEAN.

Namun akan terlalu sederhana dan tidak substansial jika ASEAN dinilai dari ukuran-ukuran ekonomi. Meskipun kerja sama ekonomi penting, prestasi ASEAN justru karena keberhasilannya di bidang kerja sama politik dan keamanan (Jawhar, 1993). Tanpa ASEAN sulit dibayangkan situasi keamanan Asia Tenggara. Sumbangan ASEAN antara lain memelopori rekonsiliasi antara sesama negara anggota yang sebelumnya terlibat konflik, mengurangi rasa saling curiga. Upaya-upaya ini banyak dilakukan secara bilateral. Dan ketika pendekatan bilateral kurang memadai, ASEAN melalui pertemuan-pertemuannya mampu membawa negara-negara anggota dalam suatu forum dialog ke arah saling percaya, misalnya melalui forum Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) dan Konferensi Tingkat Menteri ASEAN (KTM). Di sini perbaikan hubungan Indonesia dan Malaysia setelah konfrontasi, Malaysia-Singapura setelah berdirinya Singapura, Malaysia-Filipina, Indonesia-Brunei, Brunei-Malaysia, dan penangan hubungan Thailand-Malaysia tentang masalah pemberontakan komunis dan masalah Muslim Thailand di perbatasan kedua negara, merupakan keberhasilan ASEAN yang harus diakui. Belum lagi dengan kontak-kontak intelijen dan pertahanan, latihan militer bersama yang telah berlangsung selama ini. ASEAN juga mem-

beri aspek psikologis perasaan aman, terutama bagi negara-negara anggota yang lebih kecil, terhadap kemungkinan didominasi oleh, dan dalam menghadapi, negara-negara besar. Keberhasilan ASEAN menggalang kerja sama politik dan keamanan memberi peluang kepada negara-negara anggota untuk memberi prioritas kepada pembangunan ekonomi.

Nilai penting ASEAN tersebut membuat Indonesia tidak akan mengubah komitmennya terhadap ASEAN. Yang akan berbeda adalah bobot kesulitan yang akan dihadapi oleh ASEAN dan pendekatan untuk membahas masalah keamanan di kawasan. Keterkaitan masalah-masalah keamanan di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik dan keterlibatan negara-negara besar yang tidak dapat dihindarkan, dan munculnya ASEAN sebagai pemain penting dalam kerja sama keamanan Asia Pasifik membuat pendekatan-pendekatan bilateral tidak memadai lagi. Namun pada sisi yang lain perubahan cepat ke arah multilateralisme akan ditanggapi secara berbeda oleh masing-masing negara anggota. Ini disebabkan terutama oleh perbedaan tingkat perkembangan negara-negara anggota dan perbedaan persepsi tentang peran kekuatan eksternal di kawasan. Ambil satu contoh saja: Vietnam, Laos, Kamboja, dan Myanmar akan mengalami kesulitan mengikuti perkembangan ASEAN, baik secara ekonomi maupun secara politik dengan kurang lebih 250 pertemuan setiap tahunnya. Kegiatan ini menuntut tersedianya tenaga ahli, finansial, dan kesiapan birokrasi di masing-masing negara yang lebih efisien. Ini tentu merupakan masalah tersendiri bagi Vietnam, Kamboja, Laos, dan Myanmar.

Oleh karena itu selama mereka bersosialisasi dengan irama ASEAN, saluran dan kontak bilateral akan tetap memainkan peran penting. Selain itu pendekatan bilateral akan mengkompensasi perasaan tertinggal oleh forum-forum yang mungkin tidak dapat diikuti oleh negara-negara anggota baru ASEAN tersebut. Ini berarti bahwa kerja sama politik dan keamanan ASEAN akan dilakukan melalui berbagai bentuk dan tingkatan untuk tetap mempertahankan tumbuhnya kemauan dan keyakinan politik, terutama anggota-anggota baru, tentang manfaat kerja sama ASEAN bagi keamanan kawasan Asia Tenggara. Pendekatan seperti itu juga dimaksudkan agar ASEAN tidak terlalu terbebani oleh implikasi dari perbedaan perkembangan antara negara-negara anggota. Karena itu pendekatan secara gradual dan fleksibel tetap perlu dipertahankan (Alagappa: 1991, 300).

Pendekatan Bilateral, Konsensus, dan Konsultasi: Ambisi Regional Indonesia?

Dalam situasi seperti itu peran Indonesia dalam diplomasi dan tata regional Asia Tenggara tetap akan lebih besar dari pada negara-negara ASEAN yang lain. Letak geografis, jumlah penduduk, jalur-jalur penting internasional, pertumbuhan ekonomi menempatkan Indonesia dalam posisi penting di bidang politik internasional. ASEAN pun tidak dapat menghindarkan diri dari kenyataan ini. Namun posisi strategis seperti itu juga membawa masalah alamiah bagi Indonesia yaitu seberapa jauh perilaku Indonesia, terutama melalui saluran-saluran bilateral, tidak akan berbenturan dengan tingkat sensitifitas negara-

negara tetangga Indonesia di ASEAN. Pertanyaan yang lebih penting adalah apakah sikap anti keterlibatan negara besar masih tetap valid di tengah-tengah perubahan cepat ASEAN dan kawasan Asia Pasifik.

Pertanyaan di atas memuat dua aspek yang saling berkaitan. *Pertama*, apakah Indonesia mempunyai ambisi untuk mendominasi ASEAN, dan karena itu *kedua*, Indonesia menentang keterlibatan negara-negara besar di Asia Tenggara, terutama untuk menandatangani TAC. Dari perspektif Indonesia, tentu kepentingan seperti itu tidak realistis. Tetapi tidak dapat dikesampingkan munculnya *persepsi* negara-negara tetangga tentang ambisi regional Indonesia. Hal ini penting diperhatikan karena realita bahwa bobot dan tingkat kerja sama politik keamanan ASEAN sangat dipengaruhi oleh sensitifitas satu sama lain antara negara-negara anggota (Luhulima, 1995: 3).

Pertanyaan-pertanyaan di atas dapat dijelaskan dengan melihat mekanisme pengambilan keputusan secara konsensus dan konsultasi yang selama ini berjalan di lingkungan ASEAN. Dua prinsip ini dapat dilihat sebagai pengikat dan kekuatan ASEAN. Di sini Indonesia menempati posisi sentral, artinya seringkali Indonesia menempatkan dan ditempatkan oleh negara-negara lain untuk mengambil inisiatif tentang apa yang baik dan buruk bagi ASEAN. Sejauh ini mekanisme seperti itu dapat berjalan karena digunakannya parameter terkecil oleh Indonesia dalam melihat masalah-masalah keamanan di kawasan. Artinya, Indonesia selalu melihat dan memahami bagaimana negara-negara tetangga yang lebih kecil me-

lihat Indonesia. Oleh karena itu, sebagai satu contoh, meskipun semula keberatan, Indonesia menunjukkan sikap puas terhadap jawaban Singapura tentang keberadaan satuan logistik Amerika Serikat di negara pulau tersebut. Demikian pula halnya dengan sikap Indonesia terhadap FPDA (*Five Power Defense Arrangements*).

Kesulitan analisis terhadap konsultasi dan konsensus ASEAN seperti di atas adalah menentukan kapan Indonesia merasa "terganggu" oleh perilaku negara-negara lain di lingkungan ASEAN. Dengan kata lain, negara-negara ASEAN yang lain harus memperhatikan kepekaan Indonesia. Meskipun kasus-kasus seperti itu hanya bersifat insidental, mereka justru menunjukkan Indonesia sebagai negara terbesar dalam diplomasi keamanan Asia Tenggara. Ini yang dialami oleh usul Malaysia tentang EAEG (*East Asian Economic Group*). Selain alasan-alasan ekonomi, sebagai salah satu contoh, ketidaksetujuan Indonesia terhadap proposal EAEG Malaysia adalah karena sikap agresif Malaysia dan kegagalan Mahathir Mohamad berkonsultasi dengan Soeharto sebelum proposal itu diajukan oleh Malaysia. Karena itu Indonesia lebih tertarik dengan usul Thailand tentang AFTA daripada usul EAEG Malaysia.

Karena tidak dapat membuat perbedaan dalam situasi seperti apa dan kapan Indonesia merasa disaingi oleh negara lain, konsensus dan konsultasi juga secara implisit merupakan pengakuan atas posisi sentral Indonesia di ASEAN. Dan karena itu tetap diinginkan oleh Indonesia. Namun harus digarisbawahi bahwa ASEAN-10 akan didapatkan pada situasi yang lebih kompleks. Keterkaitan yang tidak dapat dihindarkan

antara ASEAN dan kawasan Asia Pasifik menyebabkan pemenuhan kepentingan-kepentingan politik dan keamanan negara-negara anggota tidak dapat dibatasi hanya dalam lingkup ASEAN. Dalam situasi seperti itu ditambah dengan jumlah negara anggota yang lebih besar dengan perbedaan taraf pembangunan ekonomi dan politik mereka, dan tuntutan agar ASEAN dapat bertindak cepat, konsensus dan konsultasi akan menghadapi tantangan. Mengantisipasi situasi tersebut ASEAN telah merumuskan apa yang disebut sebagai konsensus fleksibel (*flexible consensus*) yang saat ini dirumuskan dengan formula 7-x, dan nantinya 10-x. Arti konsensus fleksibel dengan formulasi seperti itu adalah diperbolehkannya negara tertentu yaitu x untuk tidak sepakat dengan apa yang telah diputuskan oleh ASEAN. Tidak ada sanksi karena keputusan bersifat tidak mengikat (*non-binding*). Seperti dikemukakan oleh Donald Weatherbee dalam suatu seminar di CSIS beberapa waktu yang lalu ada satu masalah mendasar yang dihadapi oleh formula seperti itu. Yaitu bagaimana jika negara yang x tersebut berjumlah 3, 4, atau 5 negara, apakah ini tidak sama saja dengan *voting*. Sebenarnya masalah yang juga tidak kalah pentingnya adalah bagaimana jika dalam formula 10-x tersebut negara-negara ASEAN dari Indocina dan Myanmar tergabung dalam kelompok x? Jika ini terjadi maka negara-negara baru akan merasa dinomorduakan dalam ASEAN.

Pikiran yang disampaikan di sini adalah bahwa peran Indonesia di Asia Tenggara sangat terbuka terhadap berbagai penafsiran. Namun yang jelas dari kaca mata kepentingan Indonesia adalah terlalu mahal mengorbankan hasil-hasil yang kini telah

dicapai oleh ASEAN yang telah berhasil menjadikan Deklarasi Bangkok tahun 1967, Deklarasi Kuala Lumpur 1971, Treaty of Amity and Cooperation, dan Bali Concord 1976 sebagai prinsip-prinsip untuk menata hubungan internasional di Asia Tenggara. Dan itu bisa terjadi jika Indonesia, sebagai negara kunci di kawasan, memutuskan untuk berjalan sendiri. Oleh karena itu adalah kepentingan Indonesia dan kawasan untuk tetap menjadikan ASEAN sebagai tumpuan politik luar negeri.

Tentu saja persoalannya tidak sesederhana itu. Politik luar negeri Indonesia bebas aktif selalu dijalankan atas dasar kepentingan nasional. Sementara itu di lain pihak Indonesia sebagai negara kunci di Asia Tenggara harus bersikap hati-hati terhadap negara lain di kawasan. Ditambah dengan perkembangan cepat yang terjadi di Asia Pasifik, konsekuensi yang dihadapi Indonesia adalah bagaimana tetap menempatkan ASEAN sebagai pilar penting politik luar negeri, tanpa menghilangkan prinsip-prinsip politik luar negeri bebas aktif. Se jauh ini sikap Indonesia, terutama dalam menciptakan keseimbangan antara kedua hal tersebut di atas, telah banyak memberi keuntungan baik kepada Indonesia maupun kepada ASEAN. Indonesia juga secara relatif telah berhasil meyakinkan negara-negara tetangga di ASEAN bahwa politik luar negeri dan peran Indonesia di Asia Tenggara didasarkan atas kepentingan dan pertimbangan akan pentingnya stabilitas dan keamanan kawasan (Kusuma-atmadja, 1994: 166).

Namun ada satu aspek yang kini harus menjadi perhatian Indonesia yaitu kerja sama di bidang keamanan, khususnya bidang

pertahanan, yang sampai pada tingkat tertentu membentuk persepsi regional tentang perilaku Indonesia di Asia Tenggara di masa yang akan datang. Se jauh ini kerja sama pertahanan di ASEAN banyak dilakukan secara bilateral, dan paling luas pada tingkat trilateral, khususnya antara Indonesia, Malaysia, Singapura. Bidang-bidang kerja sama meliputi antara lain kontak-kontak personal baik formal dan informal, latihan bersama, patroli, kerja sama intelijen, tukar-menukar personil militer, dan pertemuan antara pejabat militer, dan sebagainya.

Di mata Indonesia, kerja sama bilateral memang paling diinginkan. Ada beberapa alasan mengapa demikian. *Pertama*, ASEAN masih diliputi oleh konflik-konflik teritorial yang bersifat bilateral; *kedua*, kerja sama keamanan secara multilateral sering dipersepsikan sebagai suatu bentuk pakta militer. Pandangan seperti ini merupakan sisa-sisa pemikiran strategis dan politik pada periode Perang Dingin. Pakta militer mengacu pada adanya musuh bersama dan komitmen yang mengikat untuk melakukan tindakan militer bersama jika salah satu anggota diserang. ASEAN tidak akan mengarah bentuk kerja sama seperti itu. Jika ini terjadi maka ASEAN menciptakan polarisasi strategis di Asia Pasifik yang tentu akan merugikan keamanan kawasan. *Ketiga*, masalah-masalah keamanan dalam hubungan bilateral intra ASEAN sangat berbeda satu sama lain, dan karena itu pendekatan bilateral yang memperhatikan kekhususan masing-masing masalah tersebut masih dipandang pendekatan terbaik (Djiwandono, 1994: 209). Dan *keempat*, beberapa anggota ASEAN saat ini terlibat dalam kerja sama keamanan dengan negara lain, misalnya Malaysia, Singapura, Inggris, Australia, dan Selandia

Baru tergabung dalam FPDA. Sementara itu Thailand dan Filipina saat ini terlibat dalam aliansi keamanan dengan Amerika Serikat masing-masing melalui perjanjian pertahanan bersama dan Pakta Manila (Manila Pact). Karena itu kerja sama multilateral masih sulit dilakukan.

Saat ini terdapat perkembangan yang mengharuskan dilakukannya kerja sama keamanan secara multilateral di Asia Tenggara. Dalam hal ini Indonesia, sebagai negara paling berpengaruh di kawasan perlu mengambil inisiatif. Ini tidak berarti bahwa kerja sama bilateral harus dihilangkan. *Pertama*, sebagai upaya meyakinkan negara-negara tetangga bahwa Indonesia tidak akan mendominasi politik dan keamanan Asia Tenggara. Perlu digarisbawahi bahwa pemikiran untuk tetap mempertahankan kerja sama keamanan, khususnya bidang militer, pada tingkat bilateral dapat memunculkan persepsi tentang upaya Indonesia untuk memperbesar pengaruh politiknya dengan menciptakan jaringan kerja sama bilateral intra ASEAN di mana Indonesia menempati posisi poros (Simon, 1993: 311-312). Selain itu *kedua*, kenyataan bahwa hubungan bilateral yang dikembangkan belum berjalan sejajar satu sama lain. Sejauh ini hubungan bilateral bidang keamanan dan pertahanan yang paling menonjol adalah antara Indonesia-Malaysia, Singapura-Indonesia, Singapura-Malaysia. Pemikiran bahwa kerja sama bilateral akan membentuk semacam *spider-web* akan berjalan jika hubungan-hubungan bilateral telah berlangsung secara intensif dan *equal* di dalam ASEAN. Hal yang sama juga dirasakan dalam hubungan trilateral yang kini berkembang di ASEAN. Kenyataan-kenyataan ini yang sampai pada tingkat tertentu menjelaskan mengapa Thailand

cenderung mendefinisikan kepentingan keamanannya lebih berorientasi pada Asia Tenggara daratan (Buszynski: 1992, 843-844). *Ketiga*, kerja sama keamanan multilateral sebagai salah satu proses menumbuhkan saling percaya (CBM, *confidence building measures*), menghilangkan saling curiga dan salah pengertian. Hal ini terutama terasa sangat relevan saat negara-negara ASEAN sedang meningkatkan kekuatan militer mereka, terutama dengan sistem persenjataan dengan kemampuan ofensif dan dapat digunakan ke luar batas nasional. *Keempat*, kerja sama keamanan secara multilateral akan memperkuat prinsip-prinsip yang terkandung di dalam ZOPFAN dan TAC terutama tentang upaya untuk menjauhkan semua kemungkinan penggunaan kekuatan militer untuk menyelesaikan konflik di kawasan. Ini berarti bahwa masing-masing negara perlu saling mengetahui bahwa pihak lain tidak akan menggunakan kekuatan militer jika terjadi konflik. Karena itu perlu ada transparansi militer oleh semua pihak melalui kerja sama secara multilateral. *Kelima*, yaitu aspek eksternal, kerja sama keamanan secara multilateral menunjukkan kepada negara-negara besar di luar kawasan bahwa Asia Tenggara mampu mengurus dirinya sendiri, sehingga pandangan atau kekhawatiran tentang *power vacuum* tidak berlaku bagi Asia Tenggara.

Namun harus diakui bahwa upaya untuk melakukan kerja sama keamanan, khususnya bidang militer, secara multilateral di lingkungan ASEAN, terlebih ASEAN-10 nanti, memang masih sulit. Oleh karena itu seperti dikemukakan oleh Mantan Menteri Luar Negeri Mochtar Kusumaatmadja beberapa tahun yang lalu kerja sama multilateral di ASEAN paling realistis dimulai

oleh tiga negara yaitu Indonesia, Malaysia, dan Singapura (Kusumaatmadja, 1990: 170). Itu pun dengan catatan terdapat kemauan politik yang tinggi oleh ketiga negara tersebut untuk mengatasi rasa saling curiga antara mereka, terutama dari Indonesia.

Indonesia, ASEAN, Kerja Sama Keamanan Asia Pasifik

Seperti dikemukakan pada bagian terdahulu, satu masalah yang akan dihadapi Indonesia adalah bagaimana memperluas parameter kerja sama keamanan ASEAN dengan negara-negara besar di kawasan dengan segala kepentingan mereka. Secara prinsip masalah ini menyentuh sikap dasar Indonesia terhadap keterlibatan negara-negara besar di kawasan Asia Tenggara. Dikaitkan dengan ASEAN, ada kekhawatiran bahwa upaya untuk memperluas cakupan kerja sama keamanan akan membuat ASEAN kehilangan suara untuk menentukan arah masalah keamanan kawasan Asia Tenggara.

Masalah keterlibatan dan campur tangan memang selalu menjadi perhatian ASEAN. Karena itu, sebagaimana dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok tahun 1967, ASEAN bertekad untuk menjaga stabilitas dan keamanan kawasan bebas dari segala bentuk campur tangan kekuatan eksternal. Keinginan ASEAN yang tercantum dalam Deklarasi Bangkok tersebut kemudian ditegaskan kembali pada Deklarasi Kuala Lumpur tentang ZOPFAN tahun 1971 yang intinya berusaha menciptakan Asia Tenggara sebagai kawasan damai, bebas, dan netral, bebas dari segala bentuk atau cara campur tangan kekuatan eksternal.

Hanya saja persoalannya adalah apa yang dimaksud dengan campur tangan dan keterlibatan tersebut tidak pernah didefinisikan secara jelas. Namun dapat ditafsirkan bahwa yang dimaksudkan di sini adalah campur tangan militer di Asia Tenggara. Yang perlu digarisbawahi adalah penolakan terhadap campur tangan tersebut tidak berarti penolakan secara menyeluruh bentuk-bentuk kehadiran kekuatan eksternal di Asia Tenggara, sebab bagaimanapun dalam intensitas dan tingkatan yang berbeda mereka telah hadir di kawasan. Ini berarti ASEAN dan ZOPFAN-nya mengakui adanya peran kepentingan kekuatan eksternal di Asia Tenggara sepanjang tidak membahayakan kepentingan negara-negara ASEAN. Karena itu, menurut Soedjati Djiwandono, penolakan ASEAN terhadap campur tangan atau keterlibatan kekuatan eksternal bersifat akomodatif karena adanya kepentingan bersama, terutama kerja sama bantuan yang diberikan oleh kekuatan eksternal tersebut, dan kedua karena pada situasi tertentu negara-negara ASEAN secara individual melakukan kerja sama dengan negara besar tertentu, dan bukan dengan yang lain. Ini berarti di kalangan ASEAN pun tidak ada keseragaman dalam cara pandang terhadap kekuatan eksternal. Hubungan antara negara-negara ASEAN dengan negara-negara besar di luar kawasan dipengaruhi latar belakang sejarah, persepsi keamanan, dan cara pandang geopolitik masing-masing negara (Djiwandono, 1991: 120). Karena perbedaan-perbedaan itu, pemikiran ASEAN, termasuk Indonesia, tentang keterlibatan kekuatan eksternal tampak ambivalen dan kondisional tergantung dari kepentingan nasional masing-masing negara. Jadi sejak semula ASEAN memang telah menyadari bahwa keterlibatan kekuatan eksternal tidak

dapat dihindarkan. Ini dapat dilihat dari diselenggarakannya ASEAN-PMC (*Post Ministerial Meeting*) antara ASEAN dengan para mitra dialog (AS, Jepang, Kanada, Korea Selatan, Australia, wakil Uni Eropa, Selandia Baru, India) dan pembentukan ARF pada tahun 1993 di Singapura.

Oleh karena itu apa yang terkandung dalam ZOPFAN, sebagai pernyataan dan komitmen politik, dan instrumen-instrumennya (TAC dan SEANWFZ) pada dasarnya menegaskan tekad ASEAN untuk mengurus dirinya sendiri tanpa didikte oleh kekuatan eksternal. Dengan demikian wajar bahwa ASEAN masih mewaspadai perilaku negara-negara besar di kawasan. Hal ini menjadi lebih valid ketika pada periode pasca Perang Dingin ini ASEAN dihadapkan kenyataan bahwa kawasan Asia Tenggara tidak dapat dipisahkan dari kawasan Asia Pasifik yang lebih luas, sehingga perhimpunan bangsa-bangsa Asia Tenggara ini harus lebih pro-aktif dan menjadi tuan rumah di kawasan sendiri dalam masalah keamanan kawasan. Tidak hanya dalam bentuk aksi, fisik-operasional, melainkan juga di bidang pemikiran dan usul-usul tentang pembentukan arsitektur keamanan Asia Pasifik. Upaya membentuk dan memainkan peran besar dalam ARF adalah indikator determinasi ASEAN seperti di atas. Bahkan ARF dalam pertemuannya yang pertama di Bangkok tahun 1994 telah mengadopsi TAC sebagai *code of conduct* untuk hubungan internasional di kawasan Asia Pasifik. Hal ini kemudian ditegaskan kembali pada pertemuan ARF II di Brunei dan Deklarasi Bangkok pada tahun 1995 yang baru lalu.

Hanya saja ASEAN masih terlibat debat mengenai akses negara-negara non-ASEAN

di dalam TAC (Acharya, 1994: 221-222). Di mata Indonesia, meskipun TAC sudah dijadikan sebagai *code of conduct* dalam ARF, negara-negara besar di Asia Pasifik tidak boleh menandatangani TAC. Alasan Indonesia sangat rasional. Mengundang negara-negara besar di luar Asia Tenggara untuk menandatangani TAC dapat mengarah pada bentuk campur tangan mereka di dalam masalah-masalah atau konflik yang terjadi di kawasan. Memang benar bahwa perubahan TAC yang dikenal sebagai Protokol Manila 1987, terutama pasal 1 paragraf 1 (perubahan pasal 18 TAC) membuka kesempatan akses pada TAC oleh negara-negara di luar Asia Tenggara dengan persetujuan semua negara Asia Tenggara dan Brunei Darussalam. Persetujuan ini memang dimaksudkan sebagai "pengaman" di mana keputusan tentang akses negara-negara di luar Asia Tenggara pada TAC merupakan tanggung jawab semua negara Asia Tenggara. Namun, menurut Indonesia, hal itu akan merugikan dan memecah ASEAN. Selain itu, akses pada TAC oleh negara-negara di luar Asia Tenggara akan memberikan hak kepada mereka untuk duduk pada *High Council*, suatu mekanisme pemecahan masalah atau konflik. Meskipun hak ini diperoleh jika ada keterlibatan langsung dalam konflik yang terjadi di Asia Tenggara, definisi keterlibatan langsung sangat terbuka terhadap bermacam-macam penafsiran, dan sekaligus memberi peluang pada negara-negara di luar Asia Tenggara untuk campur tangan dalam konflik yang terjadi di kawasan ini. Di mata Indonesia, Manila Protokol 1987 hanya berlaku bagi PNG. Oleh karena itu jika negara-negara lain di luar Asia Tenggara ingin bergabung dalam TAC, hal itu dapat ditampung dalam suatu protokol tambahan (*additional protocol*) yang menegaskan

kan kesediaan mereka untuk menghormati dan mematuhi prinsip-prinsip yang terkandung dalam TAC dan karena itu mereka tidak dapat mempermasalahkan pasal-pasal TAC yang lain yang memang hanya ditujukan untuk kawasan Asia Tenggara.

Masalah akses pada TAC oleh negara-negara di luar Asia Tenggara ini sebenarnya menunjukkan kuatnya semangat non-blok Indonesia yang sangat hati-hati dalam mencari mekanisme kerja sama keamanan dengan negara-negara besar di luar kawasan, meskipun dalam waktu yang sama mengakui adanya kepentingan mereka di Asia Tenggara. Dalam konteks yang lebih luas, masalah ini merupakan konsekuensi logis dari upaya ASEAN untuk mencari mekanisme kerjasama keamanan yang lebih luas di Asia Pasifik dan sekaligus menguji relevansi TAC sebagai salah satu instrumen kerjasama keamanan tersebut. Pemikiran Indonesia tentang TAC menggarisbawahi sikap Indonesia bahwa ASEAN harus mengambil inisiatif dalam ARF. ARF harus berakar pada ASEAN, misalnya dalam hal keanggotaan yang bersifat inklusif, pendekatan informal dan gradual, non-legalistik, dan mengutamakan konsensus.^e

Penutup: Tantangan yang Akan Datang

Tantangan yang dihadapi oleh Indonesia dan ASEAN di masa yang akan datang adalah seberapa jauh pendekatan di atas akan tetap valid, sementara masalah keamanan berkembang dengan cepat, memerlukan reaksi dengan *timing* yang tepat. Apa yang disebut sebagai *ASEAN way* itu akan dihadapkan pada mereka yang meng-

hendaki mekanisme kerja sama yang lebih konkrit dan formal, bahkan suatu mekanisme pemecahan masalah di kawasan. Benturan pemikiran tentang kerja sama keamanan Asia Pasifik antara ASEAN dengan kekuatan lain akan terus terjadi. Ini berarti ASEAN harus menyediakan tenaga ahli di bidang keamanan. Masalah lain adalah seberapa jauh ASEAN tetap solid, terlebih saat anggotanya menjadi sepuluh negara dengan tingkat hubungan yang lebih menyebar dengan negara-negara besar di Asia Pasifik. Integrasi negara-negara anggota baru ke dalam proses dan semangat ASEAN harus terus dilakukan.

Relevansi dan kredibilitas ASEAN tergantung dari bagaimana perhimpunan ini menjawab masalah-masalah di atas. Jadi, masih banyak yang harus dilakukan oleh ASEAN, terutama oleh Indonesia, sebagai negara terbesar, yang perilakunya akan mempengaruhi masa depan ASEAN di tengah-tengah perubahan cepat Asia Pasifik. Yang perlu digarisbawahi adalah bahwa apa pun jalan yang akan ditempuh, hal itu merupakan hasil dari proses dialog baik antara sesama anggota ASEAN maupun dengan negara-negara Asia Pasifik yang lain. Inilah alasan pokok mengapa CBM perlu dilakukan sebagai langkah awal ke arah kerja sama keamanan di kawasan ini.

REFERENSI

- Acharya, Amitav. 1994. "ASEAN-UN Cooperation in Peace and Preventive Diplomacy: Its Contribution to Regional Security". *The Indonesian Quarterly* XXII, no. 3 (Third Quarter).

- Alagappa, Muthiah. 1991. "Regional Arrangements and International Security in South-east Asia: Going Beyond ZOPFAN". *Contemporary Southeast Asia* (March).
- Buszynski, Leszek. 1992. "Southeast Asia in the Post-Cold War Era: Regionalisme and Security". *Asian Survey* XXXII, no. 9 (September).
- Djiwandono, Soedjati J. 1991. "ZOPFAN: Is It Still Relevant". *The Indonesian Quarterly* XIX, no. 2 (Second Quarter).
- _____. 1994. "Cooperative Security in the Asia Pacific Region: An Asean Perspective". *The Indonesian Quarterly* XXII, no. 3 (Third Quarter).
- Jawhar, Mohamed. 1993. "Managing Security in Southeast Asia: Existing Mechanism and Processes to Address Regional Conflict". *Australian Journal International Affairs* 47, no. 2 (October).
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1991. "ASEAN and the Pacific in the 1990s". *The Indonesian Quarterly* XIX, no. 2 (Second Quarter).
- _____. 1990. "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesian Perspective". *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 3 (December).
- _____. 1994. "Politik Luar Negeri Indonesia: Suatu Evaluasi". *Analisis* XXIII, no. 2 (Maret-April 1994).
- Luhulima, C.P.F. 1995. "ASEAN's Security Framework". *CAPA Report* No. 22 (November).
- Sheldon W. 1993. "U.S. Strategy and Southeast Asian Security: Issues of Compatibility". *Contemporary Southeast Asia* 14, no. 4 (March).
- Vatikiotis, Michael R.J. 1993. "Indonesia's Foreign Policy in the 1990s". *Contemporary Southeast Asia* 14, no. 4 (March).
- Wanandi Jusuf. 1991. "Towards A New Regional Order for ASEAN". *The Indonesian Quarterly* XIX, no. 2 (Second Quarter).
- _____. 1993. "The ASEAN Political and Security Cooperation". *Occasional Paper*, No. M102/93.
- _____. 1994. "Security Cooperation in the Asia Pacific". *The Indonesian Quarterly* XXII, no. 3 (Third Quarter).

DOKUMEN

- Bangkok Declaration (The ASEAN Declaration)*, 8 August 1967.
- Bangkok Declaration*, 16 December 1995.
- Chairman's Statement of the First Meeting of the ASEAN Regional Forum (ARF)*, 25 July 1994, Bangkok.
- Chairman's Statement of the Second ASEAN Regional Forum (ARF)*, 1 August 1995, Bandar Seri Begawan.
- Declaration of ASEAN Concord*, Bali, 24 February 1976.
- Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, Manila, 15 December 1987.
- Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, Denpasar, Bali, 24 February 1976.
- Zone of Peace Freedom and Neutrality Declaration*, Kuala Lumpur, 27 November 1971.

Perkembangan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN dan Pengaruhnya terhadap Indonesia*

Sukarna Wiranta

PEREKONOMIAN dunia dewasa ini mengarah ke ekonomi regionalisme yang ditandai dengan terbentuknya blok-blok ekonomi regional, seperti AFTA dan NAFTA. Pembentukan blok-blok ekonomi tersebut dimaksudkan untuk mengantisipasi liberalisasi perdagangan akibat disepakatinya ketentuan Putaran Uruguay pada pertemuan Marrakesh tahun 1994. Kerja sama di atas dimaksudkan pula untuk memperkuat daya tahan perekonomian negara/regionalnya terhadap tantangan dari blok-blok ekonomi lainnya.

*Kajian ini merupakan hasil pengembangan lebih lanjut dari sebagian data yang diperoleh dalam penelitian "Perdagangan Internasional di Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN dan di Pusat Pertumbuhan INT-GI, INS-GT dan BIMP-EAGA" yang dilakukan oleh Tim Peneliti Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan, LIPI tahun anggaran 1995/96. Khusus kepada Dr. Thee Kian Wie, Ahli Peneliti Utama bidang ekonomi dari LIPI, penulis mengucapkan banyak terima kasih atas komentar dan masukannya yang sangat berharga terhadap tulisan ini.

Pembentukan blok-blok ekonomi regional di negara maju, seperti NAFTA dan Uni Eropa, dikhawatirkan akan membentuk wilayah proteksi sehingga merugikan kepentingan negara-negara bukan anggota blok tersebut. Tambahan lagi, blok regional di atas dikhawatirkan akan mengurangi arus penanaman modalnya ke negara lainnya, terutama ke negara berkembang.

Untuk wilayah ASEAN, pada KTT ASEAN IV tanggal 27-28 Januari 1992 di Singapura, para pemimpin ASEAN sepakat untuk membentuk Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA) yang bertujuan meningkatkan kerja sama di bidang ekonomi dan perdagangan. Selanjutnya, disepakati pula untuk merumuskan "Kerangka Persetujuan untuk Meningkatkan Kerja Sama Ekonomi ASEAN". Rumusan baru tersebut diharapkan dapat mempertahankan kelangsungan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi guna menjaga stabilitas dan kesejahteraan di kawasan ASEAN sesuai dengan prinsip-prinsip:

1. Memperkokoh kerja sama ekonomi dengan kawasan keluar (*outward looking*) sehingga dapat memberikan sumbangan bagi peningkatan liberalisasi perdagangan secara global;
2. Prinsip saling menguntungkan guna melaksanakan langkah-langkah atau prakarsa yang bertujuan meningkatkan kerja sama ekonomi ASEAN;
3. Semua anggota harus ikut serta dalam pengaturan ekonomi intra-ASEAN.

Kerja sama ekonomi di atas diharapkan akan membentuk suatu wahana yang dapat mempererat dan meningkatkan kerja sama perdagangan intra ASEAN. Hal ini disebabkan karena segala bentuk proteksi perdagangan dan kebijakan tarif dan nontarif yang selama ini menjadi hambatan dagang intra ASEAN akan dihapuskan. Kelancaran dan kemudahan dalam skema hubungan ekonomi, termasuk investasi dan mobilitas sumber daya manusia, diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi wilayah ASEAN, agar mereka mampu menciptakan prakondisi dalam melakukan posisi tawar (*bargaining position*) dengan mitra dagangnya, terutama dengan Uni Eropa dan Amerika Utara.

Ide integrasi ekonomi berawal dari keinginan kerja sama antara beberapa negara dalam masalah harga, tarif, perizinan perdagangan dan lainnya. Guna meningkatkan kekuatan preferensi dan komitmennya, integrasi ekonomi tersebut didasarkan atas:¹

1. Kawasan Perdagangan Preferensial (*preference trading area*), yaitu beberapa negara setuju menurunkan pajak atau preferensi, dan tarif perdagangannya. Konsep ini mengacu pada kerangka GATT yang dewasa ini telah disepakati oleh semua negara anggota. Contoh preferensial adalah *Generalised System of Preferences* (GSP);
2. Kawasan Perdagangan Bebas (*Free Trade Area*), yaitu beberapa negara anggota (yang bergabung) berupaya menghilangkan hambatan tarif dan nontarif dalam perdagangannya, namun masing-masing negara tetap mempertahankan tarif mereka dengan negara bukan anggota. Jadi upaya mereka terbatas untuk produk-produk negara anggota saja, misalnya Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA);
3. Uni bersatu (*custom union*). Serupa dengan kawasan perdagangan bebas, namun negara-negara anggota harus melakukan tarif eksternal pabean yang seragam (*common external tariffs*, CETs) bagi impor negara-negara bukan anggota, misalnya Uni Eropa;
4. Pasar bersatu (*custom market*) adalah uni bersatu disertai dengan bebasnya mobilisasi kapital, tenaga kerja, dan perusahaan untuk keluar masuk negara anggota tanpa hambatan, misalnya Pasar Bersama Eropa;
5. Uni sempurna (*complete union*) adalah pasar bersatu yang dilengkapi dengan kebijakan moneter dan fiskal yang seragam. Uni ini merupakan tujuan akhir Uni Eropa dan blok ekonomi regional lainnya;

¹Uraian lebih jauh tentang materi ini, lihat Winters dalam "International Economics", Harper-Collins Academic, 1991 hal. 176-179; dan El-Agraa Ali, "International Economic Integration" dalam Greenaway D., (ed.), 1984, hal. 1983-187.

6. Uni politik (*political union*) yaitu beberapa negara anggota di bawah satu manajemen (pengelolaan) tunggal. Di sini berlaku sentralisasi kontrol terhadap, bukan hanya moneter dan fiskal melainkan juga parlemen, keamanan, pajak dan sebagainya.

Masing-masing bentuk integrasi ekonomi di atas perlu dilihat secara mandiri, jangan diinterpretasikan sebagai tahapan dalam proses yang berakhir pada uni politik. Di dalam setiap integrasi ekonomi tersebut dimungkinkan pula adanya integrasi sektoral, seperti *Common Agricultural Policy* (CAP) dan *European Coal and Steel Community* (ECSC) di Uni Eropa. Namun integrasi sektoral dalam bentuk kerja sama (*cooperation*) ini tidak konsisten atau tidak relevan dengan definisi integrasi dalam ekonomi internasional.

Integrasi ekonomi bisa positif dan bisa negatif. Integrasi negatif mengacu pada usaha negara anggota untuk merintangi proses liberalisasi perdagangan. Sementara integrasi positif berkaitan dengan modifikasi piranti dan institusi yang mendukung integrasi ekonomi, agar perkembangannya menjadi semakin efektif.

Manfaat integrasi ekonomi antara lain adalah:

1. Produk-produk semakin efisien yang memungkinkan terjadinya spesialisasi, sehingga produk yang bersangkutan memiliki keunggulan komparatif;
2. Produksi meningkat akibat meningkatnya skala ekonomi sehingga memungkinkan pangsa pasar meningkat;

3. Posisi tawar di forum internasional semakin membaik sehingga memungkinkan peningkatan volume perdagangan;
4. Efisiensi produk semakin meningkat sehingga meningkatkan kompetisi;
5. Kualitas produk dan faktor produksi semakin meningkat yang disebabkan oleh perkembangan teknologi;
6. Mobilitas modal dan tenaga kerja bebas keluar-masuk sesama negara anggota;
7. Adanya koordinasi antara sesama negara anggota dalam kebijakan moneter dan fiskal.

Berkaitan dengan manfaat integrasi ekonomi di atas, teori *second best*² memperlihatkan bahwa bentuk kerja sama ekonomi akan meningkatkan kesejahteraan, meskipun tidak optimal. Kenyataan ini tersurat dalam Artikel 24, peraturan GATT di mana uni bersatu dan perdagangan bebas merupakan salah satu kode nondiskrimatif yang bersifat khusus.

Keuntungan lain dari kerja sama ekonomi regional adalah *skala ekonomi*. Pasar yang diproteksi bukan saja memilah-milah produksi secara global, melainkan juga bisa mengurangi persaingan dan laba perusahaan yang memasuki industri yang diproteksi tersebut. Dengan meningkatkan jumlah pengusaha di pasar domestik yang sempit, maka skala produksi di setiap perusahaan menjadi tidak efisien. Dengan pasar bebas, ma-

²Teori ini dikembangkan oleh Viner (1950) yang menyatakan bahwa, jika kondisi memungkinkan maka untuk mencapai hasil yang diinginkan mungkin akan tercapai. Misalnya, jika setiap negara yang melakukan ekspor ke Inggris bebas hambatan, maka memungkinkan Perancis untuk melakukan ekspor ke Inggris, walaupun tidak optimal.

ka proteksi dihapuskan sehingga skala ekonomi menjadi meningkat karena pengusaha bisa dengan bebas masuk (*free entry*) ke pasar yang tadinya diproteksi tersebut.

Di sisi lain, ada juga kerugian yang diderita dari perdagangan bebas. *Pertama*, biaya penyimpangan dari perdagangan bebas cukup besar. *Kedua*, penghasilan pemerintah menjadi berkurang akibat dihapuskannya tarif/kebijakan perdagangan yang proteksionis. *Ketiga*, perdagangan bebas sering tidak bebas akibat ulah negara mitradagangnya yang lebih bermotifkan politik ketimbang ekonomi.

Namun demikian, hampir semua negara di dunia menyatakan setuju dengan perdagangan bebas. Demikian pula dengan negara-negara yang bergabung dalam blok ekonomi regional. Putaran Uruguay sebagai acuan perdagangan multilateral yang diselenggarakan pada bulan September 1986, yang kemudian diratifikasi di Marra-kesh pada bulan April 1994, kini menjadi WTO, membuktikan pentingnya kerangka GATT tersebut. Oleh sebab itu, pembentukan blok ekonomi regional dan subregional perlu didukung dan dievaluasi secara berkesinambungan.

Mekanisme Pelaksanaan AFTA

Pada KTT ASEAN di Singapura tahun 1992, kepala pemerintahan ASEAN sepakat untuk menetapkan ASEAN sebagai Kawasan Perdagangan Bebas, dan sepakat pula bahwa CEPT (*Common Effective Preferential Tariffs*)³ sebagai acuan perdagangan bebas

³CEPT adalah persetujuan Tarif Preferensi Efektif di mana negara anggota ASEAN sepakat

tersebut. Dalam konsep CEPT, perdagangan antar negara anggota harus dilandasi oleh perlakuan yang sama untuk produk-produk yang telah disepakati, agar masing-masing negara anggota dapat meningkatkan volume dan nilai perdagangannya. Pelaksanaan CEPT di atas dalam rangka menciptakan liberalisasi perdagangan intra ASEAN dengan mengurangi/menghilangkan hambatan tarif dan nontarif.

Penentuan produk-produk yang disepakati untuk dimasukkan dalam CEPT didasarkan pada Sistem Harmonis (*Harmonised System*) 6 hingga 9 digit.⁴ Produk-produk yang disepakati umumnya adalah produk industri manufaktur, termasuk produk pertanian yang telah diproses, dan barang modal. Sementara untuk produk pertanian yang belum diolah dan belum ada jasanya tidak dimasukkan dalam skema CEPT.

Komoditas yang dimasukkan dalam skema CEPT dibedakan dalam dua jalur yakni: jalur cepat (*fast track*) dan jalur normal (*normal track*). Maksud perbedaan ini adalah, pemotongan tarif bea masuk bagi produk yang dikategorikan dalam jalur cepat lebih cepat dibandingkan jalur normal.

untuk menurunkan tarif perdagangannya yang mencakup produk-produk manufaktur, barang modal dan produk pertanian. Pada dasarnya, skema CEPT merupakan pengembangan dari skema kerja sama perdagangan intra-ASEAN seperti ASEAN-PTA (*Preferential Trading Arrangement*) yang selama itu telah dilaksanakan.

⁴Hingga tahun 1989, komoditas ekspor hasil industri berdasarkan SITC 6 digit. Kemudian, mulai tahun 1989 diganti dengan Sistem Harmonis 9 digit (kecuali Thailand yang masih memakai 6 digit dan Filipina 8 digit), disesuaikan dengan perkembangan zaman.

Tabel 1

JUMLAH PRODUK YANG MASUK DALAM SKEMA CEPT

	HS (digit)	Jalur Cepat	Jalur Lambat	Jumlah
Brunei Darussalam	9	1.826	4.357	6.183
Indonesia	9	2.831	4.523	7.354
Malaysia	9	3.251	6.895	10.146
Thailand	6	1.936	2.764	4.700
Filipina	8	862	3.250	4.112
Singapura	9	2.200	3.514	5.714

Sumber: Sekretariat ASEAN, 1993.

Pada *jalur cepat* terdapat 15 kelompok komoditas yaitu: minyak goreng, semen, kimia, farmasi, pupuk, plastik, produk karet, produk kulit, pulp, tekstil, keramik dan produk gelas, batu mulia dan perhiasan, katode tembaga, elektronik, furniture dan rotan. Kelima belas komoditas tersebut yang pada saat ini masih bertarif di atas 20% akan diturunkan menjadi 0-5% dalam kurun waktu 10 tahun (2003), sementara bagi tarif di bawah 20% akan diturunkan menjadi maksimum 5% dalam jangka waktu 7 tahun (2000).

Pada *jalur normal*, komoditas yang sudah bertarif maksimum 20% akan diturunkan menjadi di bawah 5% dalam kurun waktu 10 tahun, sementara komoditas yang masih bertarif di atas 20% akan dikurangi tarifnya dalam dua tahap yaitu; pertama, akan dikurangi menjadi 20% dalam kurun waktu 5-8 tahun, dan kedua, akan diturunkan lagi menjadi di bawah 5% dalam jangka waktu 7 tahun berikutnya. Mengenai jumlah produk yang masuk dalam skema CEPT bisa dilihat dalam Tabel 1.

Tabel 1 diatas memperlihatkan bahwa jumlah komoditas yang dimasukkan dalam

skema CEPT yang paling banyak adalah Malaysia. Kenyataan tersebut bisa diinterpretasikan bahwa Malaysia jauh lebih siap dalam mengidentifikasi produk pilihannya untuk diperdagangkan di kawasan ASEAN, sementara Indonesia masih disibukkan dalam mengidentifikasi dan mengevaluasi komoditas unggulannya.

Dalam pertemuan Chiang Mai bulan September 1994, para Menteri ASEAN sepakat untuk, *pertama*, jadwal AFTA dipercepat dari tahun 2008 menjadi tahun 2003. *Kedua*, menambah jumlah mata dagangan yang masuk dalam daftar AFTA, yang dikenal dengan *inclusion list*, sehingga akan mengurangi mata dagangan yang dikecualikan sementara (*temporary exclusion list*, TEL) dalam skema CEPT. Disepakati pula bahwa semua produk yang semula masuk TEL akan dimasukkan secara bertahap, selama jangka waktu lima tahun, ke dalam *inclusion list* sehingga semua produk TEL tersebut sudah masuk *inclusion list* pada tanggal 1 Januari 2000. *Ketiga*, para Menteri ASEAN juga sepakat untuk memasukkan semua produk pertanian yang belum diproses dalam skema CEPT. Namun demikian, ka-

Tabel 2

JUMLAH PRODUK YANG DIKECUALIKAN DARI SKEMA CEPT

	HS (digit)	Sementara	Permanen & Umum	Jumlah
Brunei	9	116	195	361
Indonesia	9	1.707	150	2.077
Malaysia	9	648	952	1.600
Thailand	6	118	500	618
Filipina	8	1.119	250	1.449
Singapura	9	-	118	118

Sumber: Sekretariat ASEAN, 1993.

tegori produk pertanian yang belum diolah yang dimasukkan dalam daftar sensitif (*sensitive list*) akan memiliki skema liberalisasi tarif barang manufaktur dalam skema CEPT.

Daftar produk sensitif (*sensitive list*) memiliki aturan tersendiri di mana produk tersebut meliputi produk-produk yang berhubungan dengan kesehatan, moral, budaya, keamanan dan lingkungan. Produk-produk semacam ini dikecualikan dari tata perdagangan internasional, sesuai dengan kesepakatan GATT, namun dalam 8 tahun mendatang, daftar pengecualian tersebut harus diuji ulang apakah masih tetap dikecualikan atau bisa dimasukkan dalam skema CEPT.

Daftar produk yang dikecualikan melalui skema CEPT, berdasarkan hasil kesepakatan Dewan AFTA pada bulan Desember 1992 bisa dilihat dalam Tabel 2.

Dari Tabel 2 di atas terlihat bahwa daftar produk yang dikecualikan sementara dari Indonesia adalah yang paling banyak, diikuti oleh Filipina.⁵ Sementara daftar pro-

⁵Masih banyaknya daftar produk yang dikecualikan sementara (*temporary exclusion list*) me-

duk yang dikecualikan secara permanen, yang paling banyak adalah produk-produk Malaysia dan Thailand. Tingginya daftar perkecualian sementara dan rendahnya daftar perkecualian permanen komoditas Indonesia disebabkan oleh belum siapnya Indonesia dalam mengidentifikasi komoditasnya. Hal ini antara lain disebabkan oleh jenis komoditas Indonesia yang paling banyak diperdagangkan di ASEAN, meskipun tidak begitu banyak dari segi volumenya. Volume perdagangan di ASEAN dikuasai oleh Singapura diikuti oleh Malaysia dan Thailand.

Rencana Penurunan Tarif

Dalam pertemuan para Menteri Ekonomi ASEAN (AEM) di Chiang Mai pada bulan September 1994 di atas, disepakati penambahan jumlah produk yang dimasukkan dalam *inclusion list*. Sebelum pertemuan tersebut, terdapat 89% kelompok pro-

nurut skema CEPT yang berasal dari Indonesia dan Filipina, karena kedua negara tersebut memiliki sektor industri (manufaktur) yang paling lemah kinerjanya ekonominya.

duk atau pos tarif yang masuk dalam *inclusion list* (*fast track* dan *normal track*). Sisanya, yaitu 7,1% tersebar ke daftar perkecualian sementara (*temporary exclusion list*), 2,9% berupa produk pertanian yang belum diolah yang tergolong sensitif (*sensitive list*), dan selebihnya (1%) masuk kategori yang dikecualikan (*general exception*).

Dalam pertemuan Chiang Mai di atas, disepakati bahwa *inclusion list* akan bertambah yang meliputi hampir 98% dari seluruh pos tarif di ASEAN pada tahun 2000. Kemudian, dalam pertemuan Dewan AFTA di Bandar Seri Begawan pada bulan September 1995, disepakati pula untuk menambah produk dalam skema CEPT. Terdapat 682 pos tarif yang semula masuk dalam kategori *temporary exclusion list*, kini sudah masuk dalam *inclusion list*. Produk tersebut antara lain adalah produk kimia anorganik, kimia organik dan plastik yang keduanya merupakan produk yang tumbuh pesat diperdagangkan di antara negara ASEAN.

Kenyataan di atas menyiratkan bahwa jumlah komoditas yang diperdagangkan

melalui skema CEPT semakin bertambah, sementara cakupan komoditas yang dikecualikan semakin berkurang sehingga Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN akan terlaksana sesuai dengan target yang dikehendaki.

Selanjutnya, pertemuan Dewan AFTA di Bandar Seri Begawan sepakat pula untuk menurunkan tarif rata-rata semua negara anggota berdasarkan skema CEPT. Rencana penurunan tarif di atas bisa dilihat dalam Tabel 3.

Dalam rencana penurunan tarif, Tabel 3 memperlihatkan bahwa Indonesia berada di urutan kedua setelah Thailand yang tarifnya relatif masih tinggi (hingga tahun 2003). Meskipun demikian, Indonesia mungkin yang paling proteksionis karena masih banyak hambatan nontarif yang dipertahankan, misalnya yang dicerminkan lewat Daftar Negatif Investasi (DNI), tata niaga ekspor-impor, dan sebagainya.

Selanjutnya, dalam pertemuan di Bandar Seri Begawan, Sultan Bolkiah dari Brunei Darussalam mengusulkan agar Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN dipercepat dari

Tabel 3
RATA-RATA PENURUNAN TARIF CEPT ASEAN 1996-2003 (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Brunei D	2,46	2,29	1,91	1,74	1,39	1,39	1,39	1,39
Indonesia	11,63	10,61	8,84	7,91	5,81	5,70	5,00	4,25
Malaysia	5,93	5,14	4,42	3,67	2,90	2,83	2,83	2,83
Thailand	14,10	12,69	10,15	9,28	7,00	6,99	5,78	4,63
Filipina	9,17	8,33	7,16	6,53	5,42	4,90	4,89	3,73
Singapura	0	0	0	0	0	0	0	0
ASEAN	7,76	7,00	5,79	5,19	3,97	3,88	3,47	2,95

Sumber: Sekretariat ASEAN.

kesepakatan.⁶ Tetapi usulan di atas telah ditolak karena semua negara sudah memiliki program sendiri-sendiri dalam skema penurunan tarifnya, sehingga jadwal AFTA tahun 2003 sulit diubah. Meskipun demikian, para Menteri Ekonomi ASEAN sepakat untuk memperbanyak komoditas yang masuk dalam *inclusion list*.

Namun dalam pertemuan tingkat pejabat tinggi ASEAN di Bangkok pada bulan Desember 1995, Indonesia berusaha menambah 15 produk yang masuk dalam daftar sensitif yang dikecualikan dari kerangka perdagangan bebas ASEAN. Dari 15 produk yang diusulkan tersebut terlihat: beras, gula tebu, cengkeh, bunga potong, ketan hitam, kacang-kacangan, bawang putih, dan tepung gandum. Semuanya menyangkut produk-produk yang dihasilkan sektor pertanian yang peranannya masih cukup besar di Indonesia. Namun sebagian besar produk tersebut, pengaturan tata niaga ekspor-impornya dikendalikan oleh Bulog dan perusahaan swasta tertentu.⁷

Dalam pertemuan Bangkok tersebut dibahas pula komitmen ASEAN terhadap sektor jasa dan hak-hak milik intelektual.

⁶Usulan Sultan Bolkuah tersebut dimaksudkan untuk memperlancar arus perdagangan intra ASEAN, dan untuk mengantisipasi atau menandingi blok kerja sama ekonomi lainnya yang sedang berbenah diri. Misalnya, Uni Eropa dan AS yang sedang menjajagi Pasar Bersama Trans Atlantik; kemudian Uni Eropa sendiri yang tengah memperluas keanggotaannya hingga Eropa Timur; dan Cina serta India yang terus berupaya melakukan liberalisasi untuk menarik investasi asing dan meningkatkan perdagangannya.

⁷Sikap Indonesia tersebut dinilai oleh mayoritas negara ASEAN akan mengurangi tekad untuk mempercepat pelaksanaan AFTA, padahal pada pertemuan-pertemuan sebelumnya sudah disepa-

Komitmen terhadap sektor jasa antara lain dengan mengurangi berbagai hambatan di lima sektor prioritas yakni di bidang jasa keuangan, transportasi, pariwisata, telekomunikasi dan jasa bisnis profesional.

Kini keanggotaan ASEAN bertambah dengan masuknya Vietnam pada bulan Juli 1995, dan ikutnya tiga negara lainnya (Myanmar, Kamboja dan Laos) pada bulan Desember 1995, sehingga kerja sama ekonomi ASEAN memasuki era baru. Bukan saja ekspansif secara sektor, melainkan juga responsif terhadap perubahan zaman.

Perdagangan Intra-ASEAN

Perkembangan perdagangan intra-ASEAN memperlihatkan peningkatan yang cukup menggembirakan. Perdagangan intra-ASEAN mencapai 95 milyar dolar Amerika pada tahun 1994, meningkat hampir 100% dibanding dengan tahun 1990. Total perdagangan ASEAN (dengan dunia) mencapai 500 milyar dolar pada tahun 1994, meningkat dengan 16% dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Tabel 4 memperlihatkan bahwa perdagangan intra-ASEAN mencapai hampir 20% dari total perdagangan ASEAN, sementara perdagangan dengan Jepang mencapai lebih dari 20% pada tahun 1994. Perdagangan ASEAN-Jepang sendiri mengalami defisit di pihak ASEAN (kecuali Indonesia yang mengalami surplus dengan

kati untuk menambah jumlah produk yang masuk dalam skemaCEPT. Namun alasan Indonesia adalah demi kepentingan nasional atau kepentingan produk dalam negeri.

Jepang akibat ekspor minyaknya), begitu pula perdagangan dengan Eropa Barat dan Negara Industri Baru. Surplus perdagangan hanya terjadi dengan Amerika Serikat. Secara keseluruhan defisit perdagangan ASEAN telah terjadi sepanjang tahun. Terlihat bahwa perdagangan intra-ASEAN mengalami kenaikan sangat berarti selama 5 tahun terakhir, namun perdagangan dengan negara maju seperti: Jepang, AS dan

Perdagangan masing-masing negara ASEAN dengan mitranya memperlihatkan angka yang menarik karena menyangkut kepentingan yang berbeda. Jepang merupakan mitra utama Indonesia (juga Thailand), sementara ASEAN merupakan mitra penting Malaysia; AS mitra utama Filipina, dan yang relatif merata adalah Singapura yang mitranya tersebar di antara ASEAN, NICs, Jepang, AS dan Uni Eropa.

Tabel 4

EKSPOR-IMPOR ASEAN (US\$ JUTA)

	ASEAN	NICs	Jepang	USA	ME	Cina	SAARC	Total
Ekspor								
1990	26.173	14.801	25.635	27.910	23.190	2.583	3.432	138.980
1991	32.562	18.164	28.624	30.209	27.017	3.151	3.282	160.112
1992	35.849	20.875	28.418	36.555	31.046	3.781	3.527	180.283
1993	42.897	25.207	30.926	42.212	33.166	5.001	3.796	205.806
1994	45.814	28.251	33.635	48.226	35.818	6.458	3.742	223.391
Impor								
1990	24.915	16.612	37.274	23.403	26.939	4.598	1.758	158.414
1991	30.773	19.451	43.579	26.123	29.470	5.256	2.313	179.187
1992	34.516	21.679	46.587	29.437	32.148	5.383	1.912	195.551
1993	40.797	24.652	55.510	34.068	35.614	5.549	2.248	224.039
1994	48.844	33.878	67.435	37.325	43.136	6.812	2.697	270.155

Sumber: *Direction of Trade Statistics*, IMF, 1995.

Catatan: SAARC (*South Asia Association Regional Cooperation*) terdiri dari: India, Pakistan, Srilangka, Bangladesh, Nepal & Butan.⁸

Uni Eropa tetap tinggi terbukti dengan nilai perdagangannya yang terus meningkat. Terlihat pula, perdagangan ASEAN-Cina mengalami grafik yang meningkat, sementara perdagangan ASEAN-SAARC dalam volume yang kecil.

Tabel 5 berikut ini menunjukkan bahwa surplus perdagangan terjadi pada Indonesia dan Malaysia, sementara negara anggota ASEAN lainnya dalam defisit. Defisit perdagangan Indonesia terjadi dengan Eropa Barat, sedangkan Malaysia dengan Jepang. Surplus perdagangan Thailand terjadi dengan ASEAN dan AS, serta Filipina dengan AS. Singapura satu-satunya negara yang mengalami defisit neraca perdagangannya dengan hampir semua negara.

⁸Perdagangan antara ASEAN dan SAARC dicoba diketengahkan guna mengetahui lebih jauh tentang perkembangan perdagangan "blok ekonomi regional sesama Asia" tersebut.

Perdagangan intra ASEAN yang paling banyak terjadi adalah antara Singapura dan Malaysia yang mencapai setengah dari total perdagangan ASEAN. Dengan demikian, kenaikan nilai perdagangan intra-ASEAN yang sangat cepat lebih banyak disebabkan oleh kenaikan perdagangan antara Singapura dan Malaysia. Sementara jenis komoditas yang paling banyak diperdagangkan adalah komoditas perdagangan Indonesia, namun dengan nilai yang tidak

begitu menonjol, kecuali untuk minyak dan tekstil.

Dalam kaitan dengan keberhasilan pertumbuhan ekonomi ASEAN yang cukup tinggi, maka peranan investasi asing (PMA) sangat penting. Di kawasan ASEAN, jumlah proyek dan nilai investasi dari Jepang umumnya lebih tinggi dibanding dengan PMA dari negara lainnya. Meskipun demikian, dari sisi Jepang sendiri investasi me-

Tabel 5
PERDAGANGAN NEGARA ANGGOTA ASEAN 1994 (US\$ JUTA)

	ASEAN	NICs	Jepang	USA	ME	Cina	Total
Ekspor							
Brunei D.	499	10	1.079	43	420	-	2.187
Indonesia	4.699	5.320	11.711	6.381	6.374	1.366	40.832
Malaysia	15.544	5.996	7.080	12.679	8.350	1.901	57.970
Thailand	7.889	3.605	7.524	9.706	7.498	894	44.437
Filipina	1.003	1.342	2.020	5.178	2.386	164	13.433
Singapura	16.180	11.978	4.221	14.239	10.790	2.178	69.532
Impor							
Brunei D.	1.153	53	147	414	1.061	14	2.980
Indonesia	2.987	5.125	8.440	3.092	6.534	1.148	32.406
Malaysia	10.892	5.782	15.295	9.197	9.269	1.312	57.225
Thailand	6.904	5.358	16.540	6.136	9.667	1.360	55.353
Filipina	2.621	4.758	5.447	4.162	2.646	320	22.534
Singapura	24.287	12.802	21.566	14.324	13.959	2.658	99.657

Sumber: *Direction of Trade Statistics*, 1995.

Tabel 6
MATRIKS PERDAGANGAN INTRA ASEAN 1994 (US\$ JUTA)

	Brunei	Indonesia	Malaysia	Thailand	Filipina	Singapura	Total
Brunei D.	-	1	29	212	33	224	499
Indonesia	49	-	724	359	106	3.461	4.699
Malaysia	232	644	-	2.122	564	11.982	15.544
Thailand	45	277	986	-	21	6.371	7.700
Filipina	3	72	220	21	-	707	1.023
Singapura	724	1.930	8.686	3.487	1.353	-	16.180

Sumber: *Direction of Trade Statistics*, 1995.

Tabel 7

NILAI INVESTASI JEPANG DI ASEAN (US\$ JUTA)

	1990	1991	1992	1993	g
Indonesia	1.105	1.193	1.676	813	- 9,7
Malaysia	725	880	704	800	3,3
Thailand	1.154	807	657	578	- 20,6
Filipina	258	203	160	207	- 7,1
Singapura	840	613	670	644	- 8,5
ASEAN	4.082	3.696	3.867	3.042	- 9,3
Dunia	56.911	41.584	34.138	36.025	- 14,1

Sumber: *FDI in Asia*, Nomura and ISEAS, 1995.
Catatan: g menunjukkan rata-rata pertumbuhan per tahun selama 1991-93 (dalam %).

reka di ASEAN hanya menempati urutan ketiga (sekitar 9%), jauh di bawah Amerika (40%) dan Eropa Barat (22%) dari total investasi Jepang di tahun 1993.

Tabel 7 di atas memperlihatkan bahwa investasi Jepang di ASEAN turun secara perlahan yakni sekitar 9% per tahun selama periode 1990-93. Turunnya investasi Jepang di ASEAN disebabkan oleh turunnya investasi Jepang di seluruh dunia yang turun secara drastis (14%).⁹ Namun penurunan investasi Jepang tersebut, terutama pada tahun 1993, lebih bersifat siklikal, karena mulai tahun 1994 investasi mereka meningkat kembali. Hal ini disebabkan oleh faktor relokasi akibat apresiasi yen Jepang.

Perdagangan Indonesia-ASEAN

Nilai ekspor Indonesia ke mitra ASEAN-nya menunjukkan grafik yang meningkat selama lima tahun terakhir. Ekspor ke

Singapura memperlihatkan nilai yang tertinggi yakni sekitar tiga perempatnya terhadap total ekspor Indonesia ke ASEAN. Sementara ekspor ke Malaysia menunjukkan peningkatan yang paling tinggi yakni dari 220 juta dolar pada tahun 1989 menjadi 738 juta dolar atau naik sekitar 236% selama lima tahun terakhir, diikuti oleh Filipina dengan 151%, dan Singapura 128%.

Yang cukup menggembirakan adalah ekspor ke Brunei Darussalam, karena negeri ini jarang mengimpor komoditas dari Indonesia, namun pada tahun 1994, nilai eksportnya mencapai US\$ 50 juta. Sebagai negara yang berpenghasilan sangat tinggi, negeri ini sangat potensial untuk dijadikan tujuan ekspor Indonesia yang jenisnya sangat beragam.

Tabel 8 berikut ini memperlihatkan bahwa nilai ekspor ke ASEAN meningkat cukup tajam yakni dari US\$ 2,4 milyar pada tahun 1989 menjadi US\$ 5,7 milyar pada tahun 1994 atau meningkat dengan 136% dalam kurun waktu lima tahun. Akibatnya, pangsa ekspor ke ASEAN terhadap total ekspor juga meningkat yakni dari 10% ke 14% selama periode yang sama.

⁹Penyebab turunnya investasi Jepang di luar negeri adalah oleh karena "bubble economy" yang melanda Jepang di awal tahun 1990-an. Kondisi demikian melibatkan "repatriasi" atau arus modal mereka kembali ke Jepang.

Ekspor Indonesia ke mitra ASEAN-nya di atas didominasi oleh komoditas non-migas, dan hanya Singapura yang banyak mengimpor minyak dari Indonesia. Thailand dan Filipina yang tidak memiliki sumber minyak, ternyata kurang bahkan tidak mendatangkan minyak dari Indonesia, sementara ekspor ke Brunei Darussalam seluruhnya berupa komoditas nonmigas.

Impor Indonesia dari ASEAN berjumlah US\$ 1,8 milyar pada tahun 1989 dan meningkat menjadi US\$ 2,6 milyar pada tahun 1994 atau rata-rata naik 10,7% per tahun selama lima tahun terakhir. Sementara total impor meningkat dari US\$ 16,4 milyar ke US\$ 32 milyar atau rata-rata tumbuh dengan 14,3% per tahunnya. Pada tahun 1994, pangsa impor dari ASEAN sekitar 9,2% terhadap total

impor di mana pangsa impor nonmigasnya adalah 6,9% dari total impor nonmigas.

Jika diperhatikan Tabel 8 dan 9 di bawah ini, maka telah terjadi surplus perdagangan antara Indonesia-ASEAN. Namun tidak demikian halnya dengan sektor nonmigas, karena di sektor ini telah terjadi defisit perdagangan. Akan tetapi pada tahun 1994, defisit tersebut berubah menjadi surplus, sehingga kekhawatiran akan membengkaknya defisit perdagangan di masa mendatang diharapkan tidak terjadi. Kenyataan ini tidak lepas dari dukungan pemerintah melalui kebijakan di bidang perdagangan dalam mengantisipasi perubahan global yang begitu cepat terjadi. Namun, keberhasilan dalam mendorong ekspor nonmigas ini patut dipertahankan mengingat adanya "kele-

Tabel 8

EKSPOR INDONESIA KE ASEAN 1989-94 (US\$ JUTA)

	Malaysia	Thailand	Singapura	Filipina	Brunei	ASEAN	Dunia	PA (%)
1989	220	234	1.818	126	8	2.399	22.159	10,8
1990	253	189	1.902	138	11	2.493	25.675	9,7
1991	342	267	2.410	146	10	3.175	29.143	10,9
1992	488	353	3.314	155	25	4.334	33.965	12,8
1993	586	468	3.372	243	35	4.704	36.823	12,8
1994	739	401	4.150	317	50	5.657	40.054	14,1

Sumber: Biro Pusat Statistik, 1995.
Catatan: PA menunjukkan pangsa pasar ekspor ke ASEAN terhadap total ekspor ASEAN ke dunia (dalam %).

Tabel 9

IMPOR INDONESIA DARI ASEAN 1989-94 (US\$ JUTA)

	Malaysia	Thailand	Singapura	Filipina	Brunei	ASEAN	Total	PA (%)
1989	369	210	1.122	63	2,0	1.765	16.359	10,8
1990	326	183	1.271	55	0,3	1.835	21.837	8,4
1991	406	277	1.698	81	0,3	2.464	25.869	9,5
1992	524	345	1.671	52	0,7	2.592	27.280	9,5
1993	517	235	1.799	57	1,0	2.610	28.328	9,2
1994	579	415	1.877	65	0,3	2.937	31.978	9.2

Sumber: Biro Pusat Statistik, 1995.
Catatan: PA menunjukkan impor ASEAN dari ASEAN terhadap total impor ASEAN dari dunia (dalam %).

suan pasar” untuk komoditas ekspor Indonesia di pasar global akhir-akhir ini akibat berbagai faktor, baik internal maupun eksternal.

Kesimpulan dan Saran

Posisi Indonesia di Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN cukup penting mengingat lokasi geografisnya yang sangat strategis. Namun dari sisi perdagangan, perdagangan Indonesia-ASEAN masih perlu dipacu dan dibenahi secara terus-menerus. Kenyataan ini disebabkan oleh sumber daya alamnya yang belum diusahakan secara optimal, demikian juga dengan sumber daya manusianya yang masih perlu ditingkatkan.

Jumlah penduduknya yang paling besar di kawasan ASEAN merupakan pasar yang sangat potensial bagi negara lainnya mengingat bentuk pasar yang mengarah ke pasar global. Dari sisi Indonesia, kenyataan ini cukup memberatkan karena produk-produk Indonesia hampir sama dengan produk negara ASEAN lainnya. Konsekuensinya, keunggulan komparatif yang dijadikan acuan negara berkembang, termasuk Indonesia, selama ini perlu dilengkapi dengan keunggulan kompetitif. Keunggulan-keunggulan di atas akan sangat menentukan berhasil tidaknya produk tersebut memasuki pasar negara lain. Untuk itu, efisiensi, daya saing dan produktivitas merupakan kunci keberhasilan setiap negara agar memiliki keunggulan di atas.

Di kawasan perdagangan bebas ASEAN, Indonesia sering dinilai lambat dalam mengantisipasi perubahan yang terjadi. Hal ini dicerminkan lewat daftar perkccualian

skema CEPT atau daftar rencana penurunan tarifnya yang relatif paling belakang. Kenyataan ini berkaitan erat dengan heteroginnya produk-produk Indonesia sehingga identifikasi produknya cukup memerlukan waktu.

Perdagangan ASEAN-dunia luar memperlihatkan peningkatan yang cukup cepat, namun perdagangan intra-ASEAN meningkat jauh lebih cepat. Hal ini bisa diinterpretasikan bahwa kerja sama ekonomi ASEAN telah memperlihatkan hasil yang positif dalam meningkatkan arus perdagangan intra-ASEAN.

Dengan demikian, Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN bisa dikatakan sudah pada tahap *intra-trade*, setahap lebih maju dibandingkan dengan tahap *H-O-S trade* (yang lebih didasarkan pada keunggulan komparatif). Jadi, perdagangan intra ASEAN tersebut cukup bermanfaat bagi semua negara anggota, meskipun mamfaat bagi masing-masing negara anggota mungkin berbeda dan tidak proporsional. Hal ini disebabkan oleh kondisi ekonomi masing-masing negara yang berbeda. Singapura misalnya, merupakan negara yang sangat diuntungkan (memiliki proporsi yang paling tinggi) dalam perdagangan intra-ASEAN (juga di Pusat Pertumbuhan Sijori). Hal ini disebabkan karena Singapura memiliki keunggulan di dalam: pendapatan per kapita, penguasaan teknologi maju, kepemilikan modal, keunggulan sumber daya manusia dan keunggulan-keunggulan lainnya yang jauh lebih tinggi dibandingkan mitra ASEAN-nya. Predikatnya sebagai negara industri baru tampaknya cukup berpengaruh terhadap perdagangan intra ASEAN. Sementara Indonesia dinilai memiliki proporsi manfaat yang

rendah, setara dengan Filipina, dalam perdagangan intra-ASEAN di atas.

Oleh sebab itu, menjadi tantangan bagi Indonesia untuk berperan lebih aktif lagi dalam kerja sama ASEAN guna meningkatkan proporsi manfaatnya. Deregulasi di sektor riil yang menyangkut bidang perizinan, perdagangan, industri yang diikuti oleh sektor moneter (tingkat suku bunga), dan fiskal (pajak) tampaknya perlu terus digulirkan. Demikian pula dengan berbagai upaya dalam rangka penciptaan iklim yang kondusif guna meningkatkan investasi dan perdagangan, agar *calon macan* ini benar-benar menjadi *macan* yang ditakuti di Asia, bahkan di dunia.

REFERENSI

- Agency for Trade Research and Development, Ministry of Trade & the USAID Trade Implementation and Policy Projects. 1994. *The Uruguay Round and Its Benefit to Indonesia*. Jakarta.
- Balassa, B. 1979. "The Changing Patterns of Comparative Advantage." *Review of Economics and Statistics*.
- Elek, Andrew. 1995. APEC Beyond Bogor. *Asian Pacific Economic Literature*. ANU, Canberra, May.
- El-Agraa, AM. 1984. "International Economic Integration" dalam Greenaway, D (ed.), *Current Issues in International Trade*, London: Macmillan.
- Krugman, P. 1979. "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade". *Journal of International Economics*.
- Lee Tsao Yuan. 1994. The ASEAN Free Trade Area. *Asian Pacific Economic Literature*. ANU, Canberra, May.
- Melo de, J. & Panagariya, A. 1992. *The New Regionalism in Trade Policy*. IBRD, The World Bank, Washington DC.
- Nomura Research Institute and ISEAS. 1995. *Foreign Direct Investment in Asia*. ISEAS, Singapura.
- Tan, Joseph L.H. 1994. *Regional Economic Integration in the Asia-Pacific*. ISEAS, Singapura.
- Winters, L.A. 1991. *International Economics*. London: HarperCollin Academic, 4th eds.
- Yuan, Lee Tsao. 1994. *The ASEAN Free Trade Area*. Asian Pacific Economic Literature. ANU, Canberra.

Timbangan Buku

Kilas Balik Revolusi: Cermin Dinamika Manusia Indonesia

Kilas Balik Revolusi Kenangan, Pelaku dan Saksi oleh Abu Bakar Lubis; editor, Sugiarto Sriwibawa. Edisi kedua, Cet. 1, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1995, xv + 376 hal.

SAYA baca buku Pak Abu Bakar Lubis ini, bukan karena saya diminta hari ini untuk ikut membicarakannya. Kedua edisi buku ini sudah saya baca berulang kali sebelum Clara Joe-wono minta saya ikut serta dalam acara ini. Ketika saya masih bertugas di Canberra, dan sekali-sekali dipanggil pulang untuk konsultasi maka salah satu kegiatan yang saya lakukan adalah mengunjungi toko-toko buku. Dalam salah satu kunjungan itulah saya temukan buku Pak Lubis yang baru terbit, edisi pertama, cetakan pertama. Saya masih ingat bahwa dalam perjalanan

dengan Singapore Airlines dari Singapura ke Sydney, habis saya baca buku tersebut sampai waktunya sarapan ketika pesawat mendekati Sydney; "*It must be an interesting book, Mr. Ambassador. You hardly slept at all since Singapore*", kata seorang pramugari. Saya jawab bahwa buku tersebut bukan saja "*interesting*", tetapi "*fascinating*" -- bahkan di sana-sini "*moving*".

Respons seorang pembaca terhadap buku yang dibacanya tentunya berbeda dengan pembaca lainnya. Sebuah buku mungkin saja tinggi mutunya, tetapi kalau seorang pembaca tidak merasa tergetar oleh isinya, maka ia pun akan menyisihkan karya tersebut. Mungkin karena saya anak Jakarta, lahir dan dibesarkan di Kwitang dan pernah bersekolah di Sekolah Menengah Pertama I selama pendudukan Jepang yang beralamat di Prapatan No. 12, jadi sebelumnya Asrama Mahasiswa Kedokteran No. 10, interese saya menjadi dikilik. Mungkin juga karena seorang mahasiswa yang tinggal di asrama Prapatan No. 10 itu, se-

*Diskusi buku karya Abu Bakar Lubis: *Kilas Balik Revolusi*, oleh Sabam Siagian, tanggal 19 Desember 1995 di gedung CSIS, Jakarta.

kali-sekali datang berkunjung ke rumah, biasanya jika dekat waktu makan malam, dan cerita-cerita mengenai perkembangan di asrama itu kepada ayah, maka membaca buku ini saya jadi teringat pada tahun-tahun itu. Terlalu muda ikut aktif dalam dinamika situasi, cukup tua untuk masih mengenang secara samar-samar *mood* dan situasi pada tahun 1944 dan 1945.

Namun saya yakin generasi muda sekarang pun jika berkenalan dengan buku ini akan merasa tertarik. Terutama, karena gaya bahasa yang sederhana dan "*business-like*", tidak menggebu-gebu sambil membusungkan dada untuk memamerkan kehebatan. Mengenai gaya penulisan buku ini, kita akan soroti secara tersendiri. Saya hanya ingin ceritakan, salah satu kenikmatan ketika menjadi kepala perwakilan RI di Canberra ialah, ketika Pak Lubis datang berkunjung pada bulan Desember 1993 setelah menghadiri konperensi tentang "Demokrasi di Indonesia" yang diselenggarakan di Monash University. Saya kumpulkan staf kedutaan besar dalam suatu rapat, terutama para diplomat muda tingkat sekretaris II dan sekretaris III untuk mendengarkan uraian singkat Pak Lubis. Dalam kata pengantar, saya perkenalkan buku "Kilas Balik Revolusi" dan anjurkan sangat supaya membacanya. Bahkan kemudian saya belikan 10 copies dan membagikannya kepada staf yang muda-muda itu. Pada bulan Juli 1995 sebelum meninggalkan Canberra, setelah menyelesaikan tugas, salah satu dari diplomat muda di KBRI menyampaikan surat pribadi kepada saya. Ia ucapkan terima kasih setulus-tulusnya bahwa seorang duta besar khusus memperhatikan perkembangan seorang sekretaris III, bahwa ia sudah

membaca buku A.B. Lubis dan melihat tugas yang ada di depannya serta perkembangan karirnya sebagai diplomat dalam konteks yang lebih bermakna.

Supaya pembicaraan kita ini mempunyai warna dan tidak terlalu datar, seperti biasanya diskusi tentang sebuah buku, untuk melengkapi catatan pengantar ini baik disajikan beberapa *snapshot* tentang penulis. Pada akhir 1960-an, awal 1970-an saya bekerja di Perwakilan tetap RI (PTRI) di PBB di New York. Setiap bulan September Menlu Adam Malik dan sejumlah pejabat senior Deplu dan penasihat pribadinya, antara lain almarhum paman saya Elkana Tobing, datang di New York untuk menghadiri Sidang Umum PBB. Saya tidak kenal Pak A.B. Lubis. Tetapi saya catat tiap kali Menlu Adam Malik datang maka suasana kantor PTRI menjadi agak tegang. Bukan karena kehadiran Bung Adam. Ia pemimpin rakyat. Selalu senyum. Semua disalami dan diajak makan di restoran Jepang serta nonton film silat Cina. Tetapi kehadiran seorang pembantunya: berkaca mata, wajah polos, dengan dasi kupu-kupu dan lisong yang selalu ngepul membuat para staf Deplu di PTRI menjadi *nervous*. Kalau ia jalan di ruang penghubung di kantor yang tidak begitu melebar, mereka pasti mendekat ke dinding sambil beri salam. Tetapi tidak dibalas, seperti ia tenggelam dalam pemikiran. Satu-satunya ketika ia bereaksi yang saya ingat, kalau ada yang menyodoran katalog baru senjata berburu. Pak Lubis akan senyum seketika, karena ia penggemar olahraga berburu. Seorang petugas perhubungan di PTRI pada waktu itu yang kemudian bertugas di KBRI Canberra ketika Pak Lubis datang berkunjung pada bulan

Desember 1993 cerita pada saya (ketika saya tanya kenapa pada tahun-tahun itu kalian begitu takut?), perumusan kawat yang asal-asalan dengan kata-kata Inggris yang tidak benar ejaannya pasti ditegur oleh Pak Lubis, duta besar sekalipun.

Snapshot lain tentang Pak Lubis ada lucunya, ketika Mayor Jenderal Yoga Soegomo mau menahannya di New York! Seperti lazimnya, Menlu Adam Malik dan rombongan, dan sudah pasti ikut A.B. Lubis, akan tiba di New York untuk menghadiri Sidang Umum PBB pada akhir September 1972. Pak Yoga adalah Deputy Wakil Tetap. Karena saya sudah akan pulang ke tanah air, maka untuk sementara diperbantukan pada Pak Yoga. Pada hari tibanya Bung Adam, Pak Yoga tiba-tiba masuk ke kamar saya dan dengan wajah tegang bertanya: "Di mana pistol saya?" "Pistol, untuk apa?" saya tanya. "Saya mau tahan itu Lubis, ada kawat dia tidak boleh datang ke New York". Saya sudah mulai terbiasa akan cetusan-cetus-an Pak Yoga, tetapi pada waktu itu terbayang pada diri saya malapetaka yang akan terjadi pada citra Republik Indonesia, kalau sampai terjadi pejabat senior Deplu ditahan oleh sesama pejabat RI di bandar udara internasional John F. Kennedy disaksikan oleh banyak orang. Untung hal itu tidak sampai terjadi. Ketika saya tanya kejadian itu beberapa tahun kemudian pada Pak Lubis, ia ceritakan, bahwa ia turun di Hongkong, kembali ke Jakarta, dan menyelesaikan kesalahpahaman itu dengan Mensesneg Sudharmono. Memang sejarah politik RI kita akan lebih miskin tanpa peristiwa-peristiwa menarik yang dicetuskan para marga Lubis: entah itu Zulkifli Lubis, Mochtar Lubis ataupun Abu Bakar Lubis.

Sub Generasi Kedua Angkatan '45

T.B. Simatupang dalam bukunya "Harapan, Keprihatinan dan Tekad" (Jakarta, 1985) menerapkan suatu tipologi sosiologi politik yang Interessen ketika membicarakan masalah "kader". Ia mencatat adanya dua subgenerasi dalam Angkatan '45. Subgenerasi Soekarno-Hatta, lahir pada awal abad ini, berpendidikan formal Belanda dan kemudian aktif dalam pergerakan nasional anti-kolonialisme. Kemudian ia mencatat subgenerasi kedua dalam Angkatan '45, lahir di sekitar tahun 1920, berpendidikan sekolah menengah Belanda atau ada juga yang bersekolah di lembaga pendidikan gerakan nasional, ada yang sempat duduk di perguruan tinggi sebelum tentara Jepang menguasai Indonesia pada tahun 1942. Pak Sim menulis betapa tulisan-tulisan tokoh-tokoh pergerakan nasional mempengaruhi pandangan pemuda-pemudi ini pada tahun 1930-an (tidak semuanya) dan betapa pengalaman selama pendudukan Jepang "menempa mereka dalam jiwa dan semangat perjuangan yang militan untuk memperjuangkan kemerdekaan" (hal. 164, 165). Bab-bab awal buku Pak Lubis ini (Kepompong Menjadi Kupu-kupu, Asrama Budi Oetomo di Yogya, Sekolah AMS, sekolah menengah berbahasa Belanda, Jepang masuk Yogya, dan pengalamannya sebagai mahasiswa kedokteran di Jakarta) dan kalau kita baca buku lainnya yang bernada memoar yang ditulis oleh teman segenerasi Pak Lubis (umpamanya buku-buku yang ditulis oleh Subadio Sastrosatomo: *Perjuangan Revolusi*, T.B. Simatupang: *Membuktikan Ketidakbenaran Suatu Mitos* -- judul orisinalnya sebenarnya: *Mumpung Belum Pikun*, B.M. Diah: *Angkatan Baru 45* dan beberapa buku lainnya) mem-

perlihatkan tema pokok yang menandai perkembangan hidup, apa yang disebut Pak Sim tadi sebagai "subgenerasi kedua Angkatan '45".

Mereka menerima pendidikan sekolah menengah pada tahun tiga puluhan/awal 1940-an bahkan ada (tidak banyak) yang sempat duduk di perguruan tinggi, belajar bahasa-bahasa Barat kecuali bahasa Belanda. Ongkos pendidikan itu sering merupakan beban berat bagi orang tua mereka, meskipun kadang-kadang ada yang mendapat beasiswa.

Menarik betapa mereka mengalami percekocokan dengan para guru mereka, biasanya mengenai soal pengajaran sejarah ataupun sikap angkuh dan cenderung mengejek yang diperlihatkan seorang guru. Ini kita baca dalam buku Pak Lubis ketika ia di AMS, sekolah menengah atas berbahasa Belanda di Yogya, dan pengalaman yang mirip-mirip kita baca di pengalaman yang diceritakan teman-teman segenerasinya. Perkiraan saya, sikap kritis demikian kemungkinan besar disebabkan oleh tulisan-tulisan dan terbitan yang beredar, meskipun tidak besar jumlahnya tetapi efektif distribusinya, yang bertema nasionalisme. Di satu pihak pergerakan kebangsaan selama dekade tiga puluhan amat terbatas kegiatannya karena tokoh-tokoh pemimpinnya banyak yang diasingkan, tetapi di sisi lain: fasilitas komunikasi dan volume informasi semakin meningkat.

Meskipun apa yang disebut Dewan Rakyat adalah lembaga ciptaan Belanda yang amat terbatas wibawanya, tetapi perdebatan-perdebatan di sana yang kadang-kadang menarik mutunya dibaca oleh para pelajar/mahasiswa Indonesia. Terbitan seperti "*Na-*

tionale Commentaren" yang diasuh oleh Dr. Ratulangi, seperti juga diceritakan oleh Pak Lubis, yang ditulis dalam bahasa Belanda yang kelas satu mutunya dibaca secara gigih. Pidato pembelaan Bung Karno di Bandung dan Bung Hatta di Den Haag diedarkan secara sembunyi-sembunyi, dibaca dan dibicarakan secara bisik-bisik. Jelas, rasi kesadaran kebangsaan itu mengembang di antara para pelajar dan mahasiswa Indonesia selama dekade 1930-an dan awal 1940-an itu.

Mungkin juga berita mengenai krisis internasional, perang saudara di Spanyol yang mewakili pertentangan ideologi, invasi Nazi Jerman yang kemudian menguasai Eropa, dan meningkatnya kekuasaan Jepang di Asia Timur/Pasifik lebih mempertajam naluri politik angkatan muda tersebut.

Pendudukan Jepang pada awal 1942 merupakan garis pemisah yang amat drastik, antara berakhirnya suatu tahap sejarah, era kolonialisme, dan mulainya suatu tahap baru. Belum jelas apa. Tetapi dalam penghidupan seorang pelajar seperti Abu Bakar Lubis dan teman-temannya, peristiwa historik itu berarti juga suatu pandangan hidup yang baru sama sekali.

Benar, ia cerita mengenai sulitnya mencari makanan dan menyambung hidup dari hari ke hari (dan tema betapa sulitnya mendapat makanan yang wajar menonjol dalam cerita Pak Lubis ketika pindah ke Jakarta, dan menjadi mahasiswa kedokteran), tetapi aneh, bukan itu sebenarnya tema yang penting.

Tidak ada yang lebih mendasar dari upaya mencari makanan dan saya khawatir generasi putera-putera saya umpamanya, se-

karang berumur tigapuluhan tidak akan begitu tergetar oleh persoalan cari makanan ini, karena sudah di luar daya mampu jangkauan mereka. Tema yang menonjol pada tahun-tahun peralihan setelah pemerintahan Hindia Belanda menyerah dan pendudukan Jepang mulai adalah kehausan mencari ide-ide, berusaha menyusun suatu kerangka pemahaman baru supaya apa yang sedang terjadi, dan kira-kira akan terjadi menjadi kurang lebih jelas arahnya.

Mereka kesana kemari, bicara dengan orang-orang yang lebih tua dan dianggap lebih tahu. Mereka ke toko-toko buku bekas, karena tidak ada uang maka dibaca di tempat. Dan pengetahuan bahasa asing yang diperoleh di sekolah Belanda menjadi bermanfaat. Teringat saya akan cerita pendek Rosihan Anwar berjudul "Radio Masyarakat" yang ditulis di tahun 1943, mengenai seorang pemuda naik sepeda kesana kemari, mencari ide-ide dan pegangan baru.

Dalam situasi demikianlah pemuda Abu Bakar Lubis berkenalan atau diperkenalkan pada Sutan Syahrir dan Mohammad Hatta, tokoh-tokoh pergerakan yang bertahun-tahun diasingkan di Bandaneira dan sebelum pendudukan Jepang dibawa Belanda ke Pulau Jawa.

Saya agak soroti transformasi penting dari diri penulis buku ini, karena agaknya merupakan kunci bukan saja untuk melakukan suatu penilaian yang lebih tepat mengenai "Kilas Balik Revolusi", tetapi mungkin lebih penting lagi "*self-revelation*" yang diceritakan Abu Bakar Lubis sejak kepompong menjadi kupu-kupu, dan terbang kesana kemari, baik siang maupun pada malam hari amat membantu kita apa yang sebenarnya tersimpul dalam penger-

tian Angkatan '45 dan Semangat '45. Suatu proses kimia politik yang luar biasa terjadi selama tahun-tahun pendudukan Jepang, 1942-1945-an yang merupakan sumber daya gerak pada tahun-tahun awal RI. Suatu proses yang tidak begitu mudah dipahami, dan buku Pak Lubis ini merupakan sumbangan tambahan yang berharga untuk mempertajam pemahaman kita mengenai tahun-tahun tersebut.

Mungkin disinilah kesalahan pihak Belanda yang amat besar, suatu *collosal blunder*, yakni mengadakan suatu estimasi yang keliru mengenai apa sebenarnya terjadi di Indonesia selama tahun-tahun pendudukan Jepang itu, terutama di Jawa dan Sumatera. Hal itu nampak benar dari buku Hubertus van Mook yang dalam edisi Inggrisnya berjudul "*The Stakes of Democracy in Southeast Asia*" (1950). Ia termasuk pejabat Belanda yang cukup pandai dalam pemerintahan Hindia Belanda sebelum Jepang mendarat, bahkan memimpin delegasi Hindia Belanda dalam perundingan dengan Jepang mengenai pembelian minyak di tahun 1941.

Ia meninggalkan Bandung sehari sebelum Hindia Belanda menyerah pada awal Maret 1942, dengan pesawat dari landasan darurat yang sekarang Jalan Buah Batu di Bandung, dan memimpin pemerintahan Hindia Belanda di pengasingan berkedudukan di Brisbane. Tempat itu dipilih supaya berada dekat dengan markas besar Jenderal Mac Arthur, perwira AS yang menjadi panglima tentara gabungan sekutu di Pasifik Barat Daya. Dari posnya inilah ia mengadakan penilaian tentang apa yang terjadi di Indonesia, di Jawa khususnya. Seperti ditulisnya dalam bukunya yang dipersiapkan se-

telah ia dicopot dari kedudukannya sebagai pejabat Belanda yang tertinggi di Indonesia pada tahun 1948. Ia berkonklusi bahwa angkatan muda Indonesia sudah diracuni oleh propaganda Jepang, dilatih dalam suatu pola militer fasis dan sementara itu juga meningkatnya apa yang disebut "gangsterism".

Asumsi pokok yang dikembangkan di Brisbane itu agaknya, segera mereka kembali maka pasti orang-orang Indonesia, bukan saja mereka yang pernah bekerja untuk Belanda, tetapi pemuda-pemuda seperti Abu Bakar Lubis dan teman-temannya yang pernah berpendidikan sekolah Belanda, akan dengan sendirinya menyambut mereka. Betapa kelirunya perhitungan politik itu.

Benar, propaganda Jepang serta latihan kemiliteran yang diterapkan, termasuk untuk pelajar SMP yang pernah saya alami, amat meluas. Tetapi seperti jelas dari cerita Pak Lubis dalam Bab 8: Hari-Hari Sekitar Proklamasi (hal. 76-121), kegiatan-kegiatan menuju Proklamasi Kemerdekaan itu berlandaskan sikap anti Jepang, bahkan di antara berbagai kelompok perjuangan pemuda pun terdapat perbedaan pemahaman mengenai corak dan landasan negara merdeka itu nanti.

Tetapi kekeliruan Van Mook itu dapat juga menjadi pelajaran bagi kita-kita ini sekarang supaya jangan terlalu sederhana mengadakan penilaian mengenai proses kimia sosial politik yang berlangsung di masyarakat kita sekarang.

Puncak-puncak Cerita Pak Lubis

Supaya para hadirin yang budiman jangan menjadi kecewa, jangan harapkan

dari pembicaraan ini, bukan pembedah, suatu kritik tajam terhadap karya A.B. Lubis. Memoar ini terlalu memukau, ceritanya amat berharga sebagai bahan baru untuk penulisan lengkap sejarah revolusi Indonesia ditinjau dari pandangan para partisipannya.

Sumbangan saya agaknya dalam pertemuan ini adalah menyoroti beberapa puncak cerita ("highlights") dalam buku ini, mengemukakan beberapa catatan dan observasi, serta saran-saran yang mungkin dapat memperkaya edisi ataupun cetakan yang berikut dari buku ini.

Pilihan saya mengenai bab-bab yang menonjol dan saya anjurkan baca dengan cermat adalah yang berikut:

- Bab 8 : Hari-Hari Sekitar Proklamasi
- Bab 9 : Hari Teramat Panjang (Rapat Umum 19 Sept 1945)
- Bab 14 : Penangkapan Tan Malaka
- Bab 18 : Persetujuan Linggajati
- Bab 21 : Bersama Wakil Presiden di Sumatera
- Bab 26 : Menuju New Delhi (Penugasan di kedutaan RI, 1948, '49, '50)
- Bab 35 : Soekarno-Hatta-Syahrir Suatu Nostalgia Politik

Kup Politik: lihat, Dr. R. Soeharto: Saksi Sejarah, hal. 50, 51

Serah Terima: Lubis, 358, 359

Mungkin perlu diuraikan lebih lanjut (*follow through*):

Sutan Syahrir:

Catatan Sol Tas, dan De Kadt: menu-
runnya vitalitas

Simatupang, Pemilu 1955.

Bung Hatta:

kenapa tidak terus memimpin peme-
rintahan sampai pemilu.

Gaya Penulisan

Ketika saya perkenalkan buku ini kepada para diplomat muda di KBRI Canberra, dan anjurkan membacanya, saya minta perhatian khusus akan gaya bahasa Indonesia yang ditulis secara sederhana, tidak mengada-ada, jelas logika jalan pikirannya. Saya khusus tonjolkan hal itu, karena di antara sekretaris III dan sekretaris II ada yang susah menyelesaikan satu paragraf pun tanpa memaknai bahasa Jawa atau bahasa Inggris.

Mutu penulisan yang baik inilah patut dipuji dalam buku ini, sesuatu yang tidak dengan sendirinya terjadi, kalau anda sempat meneliti tulisan-tulisan yang melanda kita akhir-akhir ini. Rosihan Anwar baru-baru ini dalam sebuah kolom di harian Republika mencatat betapa ia tidak mengerti mendengar para pakar kita bicara di diskusi panel di televisi.

Ada ciri menarik dalam penulisan A.B. Lubis yang tidak begitu sering kita jumpai dalam karya-karya yang terbit akhir-akhir ini, yakni sarkasme dan kecenderungan ironis. Ciri-ciri itulah yang membuat buku ini lain kelasnya. Bahwa A.B. Lubis tidak suka memuji-muji setinggi langit, itu sudah diketahui teman-temannya, tapi tidaklah biasa sekarang ini merekam rasa sarkasme

dan ironi dalam tulisan mengenai orang dan situasi politik.

Pangkal tolaknya adalah kesetiaan kepada perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan Republik Indonesia.

Beberapa contoh:

Hal. 60 : Penulis cerita tentang para pemuda Jakarta yang tewas dalam berbagai pertempuran di Jawa Barat, teman-teman sekolahnya. Antara lain, Soebianto dan adiknya Soejono, gugur sebagai pahlawan RI di Tangerang (Jan. 46) "Abangnya Dr. Soemitro Djojohadikusumo sedang turut mewakili pemerintah Belanda dalam sidang PBB yang berlangsung di London".

Hal. 106: Perasaan anti klimaks ketika Proklamasi Kemerdekaan dibacakan oleh Soekarno.

Hal. 271: Suryono Darusman (kalau ada orangnya ...)

Hal. 324: Rum Royen: tokoh-tokoh Republik yang sudah hilang harapan.

Hal. 328: tentang Anak Agung Gde Agung, seorang yang mula-mula berpihak pada Belanda, tetapi lambat laun menunjukkan pendekatan ke RI. Ia sebagai Menlu yang membubarkan Uni Indonesia dan Belanda.

Namun, di sana sini, menurut saya, Pak Lubis juga cenderung *carried away*, yakni catatannya tentang peranan orang-orang Jepang selama mempersiapkan naskah Proklamasi pada dini hari 17 Agustus 1945. Betul secara fisik sampai tahap tertentu mereka hadir, tetapi sampai di mana mereka ikut mempengaruhinya -- agaknya ti-

dak juga seberapa, meskipun dalam suatu dokumenter, ada beberapa dari mereka yang cenderung memperhebat peranan mereka.

Demikian juga mengenai hasil Konferensi Meja Bundar, hal. 328. Benar apa yang dikatakan penulis mengenai pembatasan-pembatasan di bidang keuangan dan ekonomi serta soal Irian Barat. Sebaliknya, kedaulatan rakyat Indonesia diakui oleh kerajaan Belanda dan di bagian mengenai masalah kemiliteran khususnya mengenai Angkatan Darat, di Bagian II, Bab IV, artikel 31 ayat 4 menandakan bahwa KNIL, tentara Hindia Belanda (meskipun disebut pada waktu itu *Nederlands Indonesisch Leger*), setelah reorganisasi akan "dibubarkan". Jadi penyerahan atau kemenangan yang tidak dapat dicapai di medan tempur, akhirnya dicapai oleh TNI di meja perundingan di Den Haag. Dengan modal kedaulatan penuh yang diakui hukum internasional dan TNI, akhirnya ketimpangan-ketimpangan KMB itu dapat dikoreksi: termasuk dikembalikan Irian Barat dalam wilayah kedaulatan RI. Tetapi harganya tinggi, bukan saja dalam bentuk dana dan keparahan ekonomi, tetapi meningkatnya radikalisasi dalam politik Indonesia.

Catatan Penutup

Gumpalan perasaan macam apa yang melanda anda setelah selesai membaca buku amat memukau? Agaknya, seperti saya alami setelah selesai membaca KILAS BALIK REVOLUSI, suatu perasaan ganjil yang berupa campuran antara ketenangan dan ketegangan. Kemudian mengulang baca beberapa bagian. Tenang karena berkenalan dengan tahap sejarah modern bangsa sendiri

yang relatif belum lama berselang terjadi. Tegang, karena apa yang diceritakan penulis, A.B. Lubis tentang kekuatan-kekuatan masyarakat dan aspirasi-aspirasi politik (*social force and political aspiration*), tidaklah berhenti demikian saja -- mentang-mentang kita sudah merdeka, mempunyai sekitar 100 perwakilan di luar negeri. Dan kita tidak datang ke tempat pertemuan ini naik sepeda ataupun naik trem, bahkan ruang kita disejuki oleh air *conditioning*.

Pesan yang dipancarkan penulis buku ini agaknya bahwa masyarakat Indonesia itu bukanlah masyarakat dua-dimensional: manusia Indonesia itu dianmik, punya inisiatif, punya daya kritik, aspirasi politik, hasrat keadilan, dan *above all*, mencita-citakan suatu Indonesia yang sejahtera, maju, adil dan rukun.

Teman baik saya, Saudara Taufik Abdullah baru-baru ini dikukuhkan dalam jabatan guru besar dalam ilmu sejarah pada Fakultas Sastra Universitas Gadjah Mada. Judul pidatonya adalah "Pengalaman, Kesadaran dan Sejarah" -- kata-kata yang amat kena dengan karya Pak Lubis.

Menjelang akhir pidatonya (hal. 38) Profesor Doktor Taufik Abdullah berkata bahwa: "... tanggung jawab sejarahwan ... setidaknya secara teoritis, tak hanya menggali atau malah menemukan kembali masa lalu, tetapi juga menjadi *repository* dari ingatan kolektif. Maka dengan begini, adalah pula tanggung jawab sejarah dan sejarawan untuk sewaktu-waktu mengembalikan ingatan itu kembali ke wilayah publik."

Kiranya buku yang mengandung pengalaman intens Pak Lubis ini juga merupakan bagian dari *repository* para sejarahwan

kita, yang pada waktunya mengembalikannya ke ingatan publik dalam sistematika yang ilmiah: karena sekali-sekali saya lihat, sejarawan kita, bukan Saudara Taufik, lebih keranjingan mempelajari dan mengutip penulis-penulis asing dengan bobot akademik yang tidak begitu mengesankan, sedangkan cerita pengalaman para pelaku sejarah sendiri diabaikan atau kurang dianggap serius.

Namun walaupun perlakuan demikian sampai terjadi dengan buku KILAS BALIK REVOLUSI ini, pak Lubis tidak usah khawatir. Ia ingat saja akan ucapan Winston Churchill. Konon kabarnya, Winston Churchill, perdana menteri dan pemimpin Inggris Raya yang membawa kemenangan bagi bangsanya dalam Perang Dunia II, antara lain dengan memanfaatkan bahasa Inggris sebagai senjata ampuh, pernah diwawancarai wartawan pada tahun 1945. Ia kalah pemilu dan mundur sebagai perdana menteri, digantikan oleh Clement Attlee. Para wartawan bertanya pada Winston Churchill, apakah ia tidak khawatir, bahwa nantinya akan timbul karya-karya sejarah yang sifatnya revisionis dan meragukan kehebatan kepemimpinannya selama perang. Churchill dilaporkan menjawab: "*I am sure history will treat me gently because I intend to write it myself.....*".

Itulah yang telah dilakukan Pak Lubis. Menulis secara tulus tanpa mengada-ada sekeping sejarah nasional Indonesia. Untuk itu pada tempatnya jika kita sampaikan terima kasih kita yang sedalam-dalamnya. Ia menulis buku ini kadang-kadang dalam situasi dan kondisi yang tidak begitu ideal.

Di halaman 10, Pak Lubis menulis tentang perjalanannya ke Pulau Jawa pada tahun 1939 untuk melanjutkan sekolah di Yogyakarta. Ia cerita tentang seorang teman, mungkin juga keluarga, Adenan Nasution, pelajar sekolah teknik. Ia tidak punya karcis, tetapi ramai-ramai dibantu sehingga lolos.

Ia jumpa lagi Adenan Nasution pada tahun 1945 aktif di Angkatan Pemuda Indonesia di Menteng 31, dan kemudian pada awal enampuluhan. Kemudian Abu Bakar Lubis secara sayu menulis: "Adenan Nasution sekarang sudah tiada. Ia telah meninggal dunia, tanpa dikenal dan tanpa dikenang, seperti juga sebagian besar para pejuang kemerdekaan meninggal tidak dikenal dan tidak dikenang". Tetapi, hal demikian tidak usah dikhawatirkan akan terjadi pada diri A.B. Lubis. Ia cukup dikenal, dan kelak, pasti dikenang. KILAS BALIK REVOLUSI merupakan jaminan.

Sabam Siagian

Para Penulis

- **J. Kusnanto Anggoro.**
Staf Analis, Departemen Hubungan Internasional CSIS, sejak 1986. Sarjana Muda Elektronika, Institut Teknologi Bandung (1981); Sarjana Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, Jakarta (1985); Ph.D. Soviet Studies, University of Glasgow, Inggris (1994).
- **Awani Irewati.**
Sarjana FISIP, Universitas Airlangga, Surabaya (1987); Lulus S2, International Studies Griffith University, Brisbane, Australia (1993). Staf Peneliti di Puslitbang Politik dan Kewilayahan, LIPI, dengan spesialisasi APEC.
- **Syamsul Hadi.**
Menyelesaikan studi S1 di program Studi Hubungan Internasional FISIP-UI, Jakarta (1995). Kini di samping menjadi staf pengajar di almamaternya, juga menjadi peneliti di Pusat Studi Jepang UI, Depok.
- **Yulia Diniastuti.**
Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), jurusan Hubungan Internasional. Sejak 1993, menjadi Asisten Pengajar jurusan Hubungan Internasional, FISIP-UI.
- **Yuri O. Thamrin.**
Sarjana FISIP-UI (1986). Research Fellow pada United Nations Institute for Disarmament (UNIDIR), Jenewa, 1989 dan UN Disarmament Fellowship Program 1995. Sejak tahun 1988, Staf Departemen Luar Negeri.
- **Edy Prasetyono.**
Staf Analis pada Departemen Hubungan Internasional CSIS sejak 1990. Sarjana Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, Jakarta (1989); M.I.S., Graduate School of International Studies, The University of Birmingham, London, Inggris (1994).
- **Sukarna Wiranta.**
Staf Peneliti Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan, LIPI.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:
Biro Pemasaran
Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 3865532 s/d 35

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 5.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.